

Universidade de Lisboa

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



A Reabilitação Urbana no Cruzamento dos Novos Eixos Legais, Fiscais e de Mercado

Ana Inês Pinto Simões

Dissertação de Mestrado Orientada
pela Prof.^a Doutora Margarida Queirós

Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo, Especialidade em
Ordenamento do Território e Urbanismo

2019

Universidade de Lisboa
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



A Reabilitação Urbana no Cruzamento dos Novos Eixos Legais, Fiscais e de Mercado

Ana Inês Pinto Simões

Dissertação de Mestrado Orientada
pela Prof.^a Doutora Margarida Queirós

Júri:

Presidente: Professor Doutor Jorge da Silva Macaísta Malheiros do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa

Vogais:

- Mestre Fernanda Maria Rosa do Carmo da Direção Geral do Território
- Professora Doutora Margarida Maria de Araújo Abreu Vilar de Queirós do Vale do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa

2019

“As cidades, com a sua complexidade e diversidade, constituem, sem dúvida, a obra mais prodigiosa da vida humana colectiva. É, pois, natural que o seu funcionamento e as suas dinâmicas de transformação suscitem curiosidade e alimentem análises efectuadas a partir dos mais diversos ângulos de visão.”

João Ferrão,

in Cidade e Território: Identidades, Urbanismos e Dinâmicas Transfronteiriças, 2008, p. xiii

RESUMO

O estudo debruça-se sobre a relação entre o recente processo de reabilitação urbana (RU) e os fatores que potencialmente a influenciam. São eles: legais, fiscais e dinâmicas de mercado recentes. Estes três eixos, foram escolhidos com a convicção de que ajudam a compreender melhor a RU. Atualmente, a RU é um tema incontornável nos países desenvolvidos, apontada como sendo fundamental para a coesão e para a competitividade das cidades, motores do desenvolvimento. A RU, ao estar cada vez mais presente nas agendas e preocupações urbanas, nos discursos e esferas políticas e na mira dos investidores como um negócio viável, faz com que restem poucas dúvidas da sua importância/necessidade, mas a sua influência na produção do espaço urbano merece uma atenção especial. Com efeito, a RU precisa de mecanismos que a suportem, quer sejam legais ou fiscais, ou até de outra ordem. Em Portugal, até anos recentes, a lógica de conservação e RU não manifestava grande consistência, por um lado, devido à fraca adesão dos potenciais interessados, por outro, devido à demora na alteração dos instrumentos que a facilitariam e, conseqüentemente, os resultados e impactos dessas alterações. No entanto, reconhece-se que recentemente se deu uma dinamização na RU, que operou mudanças profundas nas áreas-alvo de reabilitação e, muito particularmente, na habitação em Portugal. Neste contexto de mudança e de dinamismo da RU, o objetivo principal desta investigação é, perceber como a articulação entre estes três fatores contribuiu para tal. Com base em estatísticas e em entrevistas a atores e *stakeholders*, o estudo empírico, foca a freguesia de Arroios, em Lisboa, onde se tem revelado uma intensificação do fenómeno em estudo e onde estes 3 eixos se cruzam de uma forma muito evidente, o que permite compreender determinadas lógicas e processo de RU associados e, ainda, determinar o peso que os fatores em estudo tiveram nesse processo. A RU, sendo um processo urbano que envolve vários fatores, encontra-se em permanente mudança e ajustes, e os fatores que a influenciam também não são estáticos. Compreender estas dinâmicas associadas permite melhor diagnosticar a realidade das áreas de RU na cidade, servindo de base para uma ação/gestão eficiente e eficaz do tecido urbano.

Palavras-chave: reabilitação urbana; instrumentos legais e fiscais; dinâmicas de mercado.

ABSTRACT

The study focuses on the relationship between the urban rehabilitation (UR) process and the factors that potentially influence it: legal, fiscal and the recent market dynamics. These three axes have been chosen with the conviction that they will help to better understand UR. Currently, UR is an unavoidable theme in developed countries, pointed out as being fundamental for the cohesion and competitiveness of cities, engines of development. As UR is increasingly present in urban concerns and agendas, in political speeches and spheres and in the aim of investors as a viable business, few doubts remain about its importance/necessity, but its influence on the production of space deserves special attention. In fact, UR needs mechanisms that support it, whether legal or fiscal, or even from other nature. In Portugal, until recent years, the logic of conservation and UR has not manifested great consistency, on the one hand, in the face of the adherence of the participants, on the other, in the face of the continuing legislative change that is (re)adjusted with the experience that is obtained. However, it is recognized that there has been a dynamization of the UR, which has operated profound changes in the target areas of rehabilitation and, very particularly, in housing in Portugal. In This context of change and dynamism of rehabilitation, the main objective of this study is, through the three factors, to understand whether these have contributed to this. Based on statistics and interviews with actors and stakeholders, the empirical study focuses on the parish of Arroios in Lisbon, where it reveals an intensification of the phenomenon under study and where these 3 axes intersect in a very evident way, which allows to understand certain logics and associated RU process and also determine the weight that the factors under study had in this process. UR, is an urban process that involves several factors, is in permanent change and adjustments, and the factors that influence it are also not static. Understanding these dynamics enables better diagnose the reality of RU in the city serving as a basis for efficient and effective action/management of the urban fabric.

Keywords: urban rehabilitation; legal and fiscal instruments; market dynamics.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, naturalmente, à Professora Margarida Queirós, orientadora, no sentido máximo da palavra. Que me foi arredando as pedras do caminho, desconstruindo, reconstruindo e lapidando as ideias. Pelos ensinamentos, pela confiança, pela disposição e pelo pragmatismo, sempre presentes, ao longo desta caminhada.

À Sra. Presidente da Junta de Freguesia de Arroios, Margarida Martins, pela gentileza e contributo.

Ao Duarte D'Eça Leal, pela amabilidade e disponibilidade que teve em receber-me e a partilhar a sua experiência profissional.

Ao Rui Camelo, ao Sérgio Garcia e ao Luís Mendes pelo contributo fundamental.

À professora Fernanda do Carmo, pela partilha de conhecimento e pela disponibilidade, mesmo com uma agenda tão apertada.

Às várias entidades, cujo contributo foi fulcral, por me terem recebido e disponibilizado dados e informação: Câmara Municipal de Lisboa, nomeadamente à Divisão de Monitorização e ao Centro de Informação Urbana de Lisboa (CIUL); e à Confidencial Imobiliário.

À Dani e à Sara, por terem sido as variáveis constantes na minha vida, ao longo destes anos, em que estive distante.

Às minhas queridas amigas, companheiras de todas as horas, aventuras e aflições, as meninas da cidade. Em especial à Rita R. e à Sílvia, pela presença constante.

Aos meus colegas e amigos de mestrado, Rita, Bernardo e Enrique.

Ao meu irmão, Daniel, por 25 anos de partilha e vivências e pela comédia constante.

À minha mãe, pela sua forma ímpar de ver o mundo, pela sua forma arrojada de estar e de ser. Pela sua capacidade de se reconstruir e de recomeçar e por me ensinar, todos os dias, que vale sempre a pena lutar. Não há forma de te retribuir, mas o meu plano é mostrar-te que compreendo tudo o que fizeste.

a todos, um sincero obrigada.

Inês

LISTA DE ABREVIATURAS

ACRRU - Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística

ADENE – Agência para a Energia

AGEMIN - Administração Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais

AHRESP – Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal

AL – Alojamento Local

AML – Área Metropolitana de Lisboa

AR - Assembleia da República

ARU - Área de Reabilitação Urbana

BCE - Banco Central Europeu

CAOP - Carta Administrativa Oficial Portuguesa

CE - Comissão Europeia

CIUL - Centro de Informação Urbana de Lisboa

CML – Câmara Municipal de Lisboa

DGEMN - Direção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais

DGPU – Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico

DGSU - Direção Geral dos Serviços de Urbanização

DGT – Direcção-Geral do Território

DL - Decreto-lei

DMU - Direção Municipal de Urbanismo

DU - Divisão de Monitorização

EBF - Estatuto dos Benefícios Fiscais

FMI - Fundo Monetário Internacional

IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT - Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

INE - Instituto Nacional de Estatística

IRC - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

IRS - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

IVA - Imposto sobre o valor acrescentado

LBGPPSOTU - Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

MAOTE - Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia

MCU – “máquina de crescimento urbano”

MI - mercado imobiliário

ONU - Organização das Nações Unidas

ORU - Operação de Reabilitação Urbana

OT - Ordenamento do Território

OT&U – Ordenamento do Território e Urbanismo

PL - Proposta de Lei

PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PRU - Programa de Reabilitação Urbana (),

RECRUA - Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados

RCM - Resolução do Conselho de Ministros

RJERU - Jurídico Excecional da Reabilitação Urbana

RJERU - Regime Jurídico Excecional da Reabilitação Urbana

RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RU – Reabilitação Urbana

SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana

UE - União Europeia

ÍNDICE GERAL

I. INTRODUÇÃO	1
1.1. Os contornos da investigação	1
1.2. Reabilitação Urbana: um tema incontornável	5
1.3. Questão de investigação e objetivos	9
1.4. Estrutura e organização da investigação	10
II. METODOLOGIA.....	13
2.1. Roteiro metodológico e modelo de análise	13
2.2. Metodologia do enquadramento conceptual.....	15
2.3. Metodologia do estudo de caso	18
III. ENQUADRAMENTO: CIDADE E REABILITAÇÃO URBANA.....	21
3.1. A cidade enquanto <i>máquina de crescimento</i>	21
3.2. Reabilitação urbana: evolução do conceito.....	30
3.2.1. A Reabilitação Urbana antes dos anos 1960.....	31
Contexto europeu	31
Contexto nacional.....	34
3.2.2. A Reabilitação Urbana depois dos anos 1960.....	37
Contexto europeu	37
Contexto nacional.....	39
3.3. A reabilitação urbana e os eixos legal, fiscal e dinâmicas de mercado	45
3.3.1. Eixo legal.....	45
A reforma do quadro legal do Ordenamento do Território e Urbanismo.....	46
Os diplomas legais específicos para a reabilitação urbana	52
Lei das rendas	62
3.3.2. Eixo fiscal	66
Fiscalidade	69
Financiamento.....	70
3.3.3. Eixo das dinâmicas de mercado	73
IV. REABILITAÇÃO URBANA: O CASO DA FREGUESIA DE ARROIOS, LISBOA.....	79
4.1. Reabilitação urbana: um retrato para Lisboa	79
4.2. Reabilitação Urbana em Arroios	82
4.2.1. Enquadramento geográfico	83
4.2.2. O parque habitacional de Arroios	86
4.2.3. Dinâmicas de Reabilitação Urbana em Arroios: um retrato a partir dos alvarás e dos atores	90
V. CONCLUSÃO	105
VI. BIBLIOGRAFIA.....	113

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo de análise	14
Figura 2 - Timeline da RU e políticas de RU em Portugal (até 2009)	40
Figura 3 - O papel do Estado na estimulação da atividade privada	67
Figura 4 - Evolução da construção nova vs. obra em edificado, no concelho de Lisboa, em % (2014-2016)	81
Figura 5 - Freguesias existentes (Anjos, Pena e São Jorge de Arroios) antes da criação da freguesia de Arroios, em 2012.	84
Figura 6 - Freguesias do concelho de Lisboa, após a reorganização administrativa de 2012, enquadramento da freguesia de Arroios.....	84
Figura 7 - População residente no concelho de Lisboa e em Arroios, segundo os grupos etários, em 2011, em %.....	84
Figura 8 - Índice de dependência de idosos no concelho de Lisboa e em Arroios, em 2011, em %	85
Figura 9 - Índice de envelhecimento no concelho de Lisboa e em Arroios, em 2011, em %	85
Figura 10 - Edifícios por época de construção, em Arroios, em %.....	86
Figura 11 - Edifícios segundo a sua função residencial, em Arroios, em %.....	86
Figura 12 - Edifícios, segundo o número de pisos, em Arroios, em %	87
Figura 13 - Alojamentos clássicos ocupados e vagos.....	88
Figura 14 - Situação dos alojamentos clássicos vagos,	89
Figura 15 - Placas com nº de alvará, em Arroios, 2018.....	90
Figura 16 - Intervenções urbanísticas em Arroios, 20018	91
Figura 17 - Média de anos que decorre desde a entrada do processo e a emissão de alvará na CML, 2006-2016	92
Figura 18 - Evolução das obras de reabilitação e construção, em Arroios, no total de obras (total de entrada de processos na CML)	93

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Principais características das intervenções no património, na Europa, antes dos anos 1960	33
Quadro 2- Síntese das principais características das intervenções no património, em Portugal, antes dos anos 1960	36
Quadro 3 - Referências mais diretas às RU no Programa de Ação do PNPOT	55
Quadro 4 - Medidas Fiscais do relatório Towards an Urban Renaissance	68
Quadro 5 - Incentivos fiscais para reabilitação de prédios urbanos e para a aquisição de prédios urbanos para reabilitação	69
Quadro 6 - Incentivos fiscais para a tributação das mais valias e para a dedução de encargos com a reabilitação de imóveis	70
Quadro 7 - Preço médio de venda por m ² na AML e em Lisboa	79
Quadro 8 - Nº de fogos alvos de licença camarária, em Lisboa, de 2012 a 2013.....	80
Quadro 9 - Famílias e alojamentos familiares e edifícios clássicos, no concelho de Lisboa e em Arroios	85
Quadro 10 -População residente de nacionalidade estrangeira, nº	85
Quadro 11 - Edifícios, segundo a época de construção, por estado de conservação, em Arroios, 2011, em %	87
Quadro 12 - Edifícios, segundo a época de construção, por estado de conservação, em Arroios, valores absolutos, nº.....	88
Quadro 13 - Alojamentos clássicos, segundo a forma de ocupação, em Arroios	88
Quadro 14 14 - Situação dos alojamentos clássicos vagos, por época de construção, em Arroios, nº.....	89
Quadro 15 - Número de processos que deram entrada entre 2006 e 2016, em Arroios, por tipo de obra.....	92

I. INTRODUÇÃO

1.1. Os contornos da investigação

Existem três grandes razões que levaram ao desenvolvimento deste trabalho. Esta investigação nasce dum interesse pessoal, que deriva diretamente de um percurso académico pessoal, que faz a ponte entre geografia e planeamento urbano, no qual a Reabilitação Urbana (RU), foi uma componente que, de forma natural, se destacou. Pois, esta é uma ferramenta imprescindível para fazer cidade e para construir uma história da cidade com sentido, olhando para dentro, tendo em conta os princípios de sustentabilidade e coesão territorial e social. E tendo em conta que desenvolvimento urbano e crescimento urbano, não são o mesmo conceito, quanto maior for o fosso entre ambos, isto é, a cidade pode crescer (expandir), sem que isso implique desenvolvimento urbano, mais evidente se torna que o planeamento e as estratégias por detrás desses processos não são eficientes. Pois não faz sentido as cidades continuarem a crescer, deixando para trás, centros urbanos degradados, a necessitar de intervenção. Então, só se pode falar de verdadeiro desenvolvimento urbano, quando todas as partes da cidade, as centrais e de crescimento, fizerem parte da equação. Neste sentido, a RU tem de fazer parte dessa equação. Embora a RU seja um instrumento de importância inegável no meio urbano, esta depende de vários fatores. Foi a tentativa de entender esta ligação – RU e fatores que a influenciam – que levou ao desenvolvimento desta investigação.

Em segundo lugar, está a dinâmica deste setor. Pois, as lógicas e práticas de RU em Portugal, nunca se mostraram muito consistentes, face à expressão que esta tem na Europa e à construção nova. No entanto, reconhece-se que em anos recentes houve uma dinamização deste setor, pelo que as operações de RU passam a estar mais presentes em várias cidades, como é o caso de Lisboa.

Em terceiro lugar, está a importância da investigação para suportar e apoiar o aprofundamento do conhecimento teórico sobre o tema e as suas implicações práticas.

Paralelamente a estas razões, a escolha do tema desta investigação também se prende com alguns fatores. Em primeiro lugar está a atualidade do tema, uma vez que estamos perante lógicas que estão a acontecer de uma forma mais consistente e sistemática e a ter impactos hoje, tornando o seu estudo uma tarefa relevante. Com efeito, as cidades, são cada vez mais

espaços por excelência escolhidos para viver e trabalhar, indicador disso é uma população mundial cada vez mais urbanizada, um fenómeno bem espelhado nas projeções da ONU (2014), que estimam que no ano 2050, 66% da população mundial viverá em áreas urbanas. Atualmente, as cidades enfrentam problemas relacionados com as habitações, os movimentos pendulares e transportes, condições ambientais, entre outras, logicamente se prevê que estes problemas persistam e se agravem, caso não existam intervenções capazes de os resolver. Sabe-se que a expansão urbana é uma realidade, em muitos países, situação que alimenta o esvaziamento e degradação dos centros das cidades devido ao abandono desses espaços; entretanto essa situação já tem mostrado em alguns casos uma lógica contrariadora, pois regressar para os centros urbanos volta a estar nas agendas urbanas e políticas, neste sentido, a RU é importante. Assim, dar atenção a este fenómeno, torna-se uma tarefa natural dentro do mundo das cidades.

A RU, não acontece de forma isolada, é o resultado de um conjunto de fatores que se interligam e que obrigam a uma visão e análise integrada e abrangente e é essa a proposta deste trabalho.

Os três fatores escolhidos, tornam a análise mais complexa, de facto, este estudo trata de uma conjugação onde estão envolvidos processos urbanos, instrumentos legais, fiscais e dinâmicas do mercado imobiliário, assim como atores que intervêm em cada um deles. Acrescem as forças externas como a crise financeira, cujas consequências se estendem a várias áreas sociais e económicas, sendo que as populações são as mais afetadas pois, em última instância, irão sentir os impactos da combinação dos referidos fatores.

O enquadramento destes fatores, assim como a sua atualidade, expõe o conceito de mudança. Assim, toma-se como ponto de partida a “mudança”, porque, genericamente, a mudança tem a capacidade de quebrar ciclos, e até mudar paradigmas e, no limite, responder a desafios e a resolver problemas. É exatamente num contexto de mudança que se insere o presente trabalho, pois tanto a Reabilitação Urbana (RU), como as três componentes em estudo - legais, fiscais e dinâmicas de mercado –, são muito dinâmicas, gerando efeitos no sistema urbano que importa conhecer. Assim, este trabalho, foca a relação entre a RU e os três eixos referidos, que a influenciam.

Compreender a RU é um exercício que vai além do seu entendimento conceptual, também é importante entender o que esta significa no mundo real e físico, qual o seu papel, expressão, impacto e relevância na cidade. Com efeito, da necessidade de compreender o que influencia a efetiva operacionalização da RU, estimulando-a ou, pelo contrário, retraindo-a, surgem estas três componentes, explicativas das suas dinâmicas. De modo a compreender melhor a RU na atualidade, foram escolhidos três fatores - legais, fiscais e as dinâmicas de mercado - que exercem influência no rumo e tendências da RU.

A quantidade de imóveis a serem objeto de reabilitação, resulta da política de fiscalidade favorável (IRS, IVA, IMT, IMI) ao investimento, mas esse crescimento também se deve à “abertura” legal que os instrumentos jurídicos possibilitaram, isto é, os diplomas relativos à RU e ao regime de arrendamento, interferindo na valorização de imóveis, mas também de conjuntos urbanos, dando-lhes novos usos ou recuperando memórias e vivências e, assim, recriando o sentido de cidade.

A RU é importante para os políticos e planeadores, para os investidores e para a população. Para os políticos e planeadores, pois há que recuperar, reinventar, estruturar e dar significado à cidade; para os investidores, pois registam-se oportunidades de investimento e de negócio; para a população, é uma oportunidade de intervenção no património e, portanto, de valorização e fortalecimento das identidades locais, ou de recriação de novas identidades.

Os documentos oficiais nacionais como o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), defendem que o desenvolvimento das cidades não pode passar apenas pela expansão e dispersão urbana, práticas que são excessivamente consumidoras de recursos naturais e financeiros (ex. consumidoras de solo, apresentam custos de infraestrutura, etc.) (PNPOT, 2007; Carvalho, 2013). Se este modelo de expansão urbana se esgota (em associação à crise financeira) e se os centros urbanos apresentam um edificado degradado que não é capaz de dar resposta às novas necessidades habitacionais e outras da população, é preciso pensar em novas estratégias para a sua dinamização e, neste sentido, a RU surge como resposta, como instrumento fundamental para a concretização de um novo paradigma urbanístico assente numa estratégia de contenção da urbe (Noronha, 2014). Há, naturalmente, que racionalizar recursos e evitar intervenções dispersas, através do desenvolvimento de processos de RU integrada. Para garantir a sustentabilidade da RU é necessária a participação ativa de diversos atores, ou seja, é necessário envolver os

stakeholders, associados à banca, os operadores imobiliários, os investidores e a população (Portal da Habitação, s.d.).

É importante também referir o contexto económico e social, que ajuda a compreender a realidade da RU, pois os próprios desafios como a crise de 2007/2008, que acrescentam urgência aos problemas já existentes, obrigam a um reajuste das estratégias, das políticas e dos instrumentos de política. No fundo, trata-se de um acontecimento que pode ser encarado como oportunidade para o panorama urbano.

Se a RU é um processo que precisa de estar presente nas cidades, hoje, até por via do seu envelhecimento e degradação natural, também é verdade que precisa de mecanismos que a suportem, quer sejam legais ou fiscais, ou de outra ordem. Isto porque esta tem de se apresentar como aliciante para os promotores e utilizadores, mais do que se apresentar como uma mera possibilidade, frequentemente posta de lado, principalmente quando se pensa na dicotomia reabilitação vs construção nova, nas suas duas escalas territoriais: ao nível do tecido urbano - reabilitação urbana *versus* expansão urbana; e ao nível do edifício - reabilitação de edifício *versus* obra nova. Carvalho (2013), aponta algumas das razões macro para a preferência pela construção nova: por um lado, os promotores obtinham maiores lucros e os utilizadores preferiam a obra nova, pois esta última assenta em investimentos de menor custo, as condicionantes são menores, a construção é mais rápida; por outro, a oportunidade de uma segunda residência, em fase de crescimento económico (forte procura), em Portugal, este fenómeno da segunda residência exerceu uma forte pressão sobre o uso do solo e manutenção dos perímetros urbanos alargados e descontínuos (Barbosa, 2007); segundo Carvalho (2013), acresce ainda o envelhecimento do edificado, sem uso ou com pouca utilização, em crescente processo de degradação, mas considerados como reserva financeira (remunerada através da evolução da renda fundiária) e também os impostos aplicáveis a estes imóveis eram baixos (mesmo com tentativas legislativas neste sentido - Decreto-Lei n.º 287/2003 -, mas que foram insuficientes).

Assim, a RU é um instrumento de política urbana que produz efeitos sobre o território urbano e seus utilizadores, nomeadamente, introduz melhorias de qualidade de vida e pressupõe a inclusão social, coesão territorial e conservação do património. Ou seja, com este instrumento, a política urbana reorienta-se para as áreas degradadas das cidades em

detrimento da tendência de “disseminar” cidade, para dar resposta às necessidades habitacionais.

1.2. Reabilitação Urbana: um tema incontornável

Atualmente, a RU é um tema incontornável nos países desenvolvidos, pois tem um papel fundamental na conservação, defesa e valorização do património; no desenvolvimento sustentável; no ordenamento do território (OT); e na coesão social; assim como é reconhecida a sua importância para a coesão e para a competitividade das cidades, motores do desenvolvimento (Pinho, 2009; Portal da Habitação, s.d.; PDM Lisboa, 2012; Estratégia Lisboa). A RU, enquanto instrumento de desenvolvimento, tem ganho relevância no ramo político, social, económico, cultural e ambiental, e é hoje uma aposta assumida em vários países da UE e, naturalmente, em Portugal.

Do ponto de vista legal, nomeadamente a reforma do quadro legal do Ordenamento do Território e Urbanismo (OT&U) e os diplomas legais específicos da RU, assim como a própria lei do arrendamento, evidenciam o papel e expressão que a RU tem ganho no âmbito da lei nos últimos anos e, neste sentido, expressa como os valores e princípios legais têm abordado a RU, de modo a criar condições favoráveis à mesma. Neste sentido, entende-se que se tem vindo a abrir uma janela de oportunidade à RU, não só do ponto de vista teórico e de discurso político, mas que pretende ser uma base sólida para a crescente prática da mesma. Para tal, a disponibilidade de um conjunto de instrumentos articulados é pertinente, pelo que a base legal e fiscal estimula o mercado.

As políticas públicas e os seus respetivos instrumentos de ação e jurídicos são elementos chave importantes para compreender muitos casos de sucesso e insucesso na resolução de problemas sectoriais. Veja-se o caso específico da reabilitação urbana, sobre a qual já Fonseca Ferreira afirmava, em 1987, que “a nível jurídico-político faz-se sentir a ausência de um quadro institucional e legal que estimule e proporcione a defesa, conservação, reabilitação e utilização funcional do património habitacional. O ‘congelamento’ prolongado das rendas provocou danos incalculáveis sobre esse património” (Ferreira, 1987, citado por CET/ISCTE et al., 2008, p. 103). É certo que esta afirmação não é recente, e dizer que é intemporal também não faz justiça à evolução legislativa que se foi desenvolvendo (mais, ou menos eficaz), mas

aquela mensagem deve ser tida em conta, uma vez que ainda muito há a fazer em termos legislativos para a RU, como é o caso da agilização dos processos de intervenção. Por outro lado, no caso das rendas, reforça-se a complexidade das realidades urbanísticas, que reclamam uma maior intersectorialidade das políticas públicas, pois se os problemas não são apenas sectoriais, as soluções também não o podem ser.

A reforma do quadro legal de OT&U, essencialmente, no seio da nova Lei de Bases (Lei nº 31/2014, de 30 de maio), tinha como objetivo principal a adequação das políticas públicas de OT&U aos desafios atuais do país, sendo a RU um desses desafios. Da avaliação da situação e do regime anterior à reforma, concluiu-se a urgência em definir e adotar instrumentos que permitam "disciplinar, reconduzir e induzir a correta distribuição do solo rústico e urbano e a execução eficiente dos planos territoriais" (Proposta de Lei n.º 183/XII, p.1), de modo a: evitar o aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos; assegurar a salvaguarda dos valores naturais; promover a exploração dos recursos florestais e agrícolas, assim como o melhor aproveitamento dos recursos do solo urbano, centrado na reabilitação dos fogos existentes, em detrimento de nova construção e na regeneração de áreas do território (*ibidem*).

Com a Lei nº 31/2014, de 30 de maio, é assumida a aposta na reabilitação urbana. O foco do desenvolvimento do território, estará na regeneração dos aglomerados urbanos já existentes. São regulamentados novos instrumentos de gestão do território e assegura-se que a expansão urbana apenas decorrerá quando o aglomerado urbano se encontre esgotado face a novas necessidades. A expectativa de urbanizar tem retirado a capacidade para reabilitar. Segundo o Ministro Moreira da Silva (2013), não é aceitável que em Portugal, apenas 7% da atividade da construção civil seja dedicada à reabilitação urbana, quando, à data, a média na UE é de 37%. A erradicação do solo urbanizável, a sujeição da classificação do solo urbano à viabilidade económico-financeira das operações, incluindo não apenas a construção, mas também a manutenção das infraestruturas e a possibilidade de venda e arrendamento forçados, contribuem para o reforço da RU.

Em relação aos diplomas específicos da RU, até à criação do Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio, que estabelece o Regime Jurídico Excecional da Reabilitação Urbana, a RU não tinha corpo legal específico e, por isso, ia-se "abrigoando" nos dispositivos legais existentes. Este diploma vem regulamentar a matéria da RU de uma forma global, criando expectativas sobre a dinamização deste processo nos centros urbanos.

Será em 2004 que esta passa a ter um diploma específico, com o Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio, que estabelece o Regime Jurídico Excecional da Reabilitação Urbana (RJERU) de áreas históricas e de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU) e institui a figura da Sociedade de Reabilitação urbana (SRU). Devido ao argumento de que este decreto (Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio), regulava essencialmente o modelo das intervenções de RU, bastante centrado na constituição, funcionamento, atribuições e poderes das SRU, em 2009 surge a Proposta de Lei nº 266/X, de 30 de abril de 2009, para a criação de uma nova legislação ao nível da RU, propondo um enquadramento normativo de RU ao nível programático, procedimental e de execução. O objetivo desta proposta é permitir a criação de um regime jurídico único, onde se encontrem os objetivos, os princípios, os procedimentos e os instrumentos de política urbanística a aplicar na RU (Proposta de Lei nº 266/X, de 30 de abril de 2009). Então, propõe-se uma nova abordagem em relação ao RJERU, assim como o alargamento da sua aplicabilidade.

Assim se chega ao Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro, que aprova o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), revogando o Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio. Este novo diploma apresenta-se como uma reinterpretação do RJERU, na medida em que retoma a figura de uma sociedade coordenadora, que se designa de “Entidade Gestora”, em vez de SRU e ainda mantém os mesmos mecanismos de intervenção. Por outro lado, a grande inovação dá-se com a instituição da figura da Área de Reabilitação Urbana (ARU) e ainda com a especificação e diferenciação de dois tipos de Operação de Reabilitação Urbana (ORU) - simples e sistemática. No RJRU fica enquadrada a figura do ‘Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana’ (Alves, 2016).

No eixo fiscal, evidenciam-se os apoios e benefícios fiscais, ou seja, os incentivos que tornam atrativo o sector da RU, do ponto de vista dos proprietários, promotores e dos investidores, que são, no fundo, impulsos para as obras no edificado particular. Pois não se pode esquecer que o congelamento das rendas provocou uma descapitalização dos proprietários, que foi um dos fatores inibidores da reabilitação.

As áreas urbanas degradadas, caracterizadas pelo baixo valor da propriedade, devido à falta de procura e ao estado de abandono e degradação do edificado, dos equipamentos e das infraestruturas, são áreas onde o mercado é pouco dinâmico e pouco transparente, associado a níveis elevados de risco e incerteza e, portanto, vistas pelo sector privado como pouco

atrativas para investimento, pelo que a estimulação do mercado nessas áreas se torna dependente do sector público (Adair et al., 2003). Neste sentido, o papel do Estado é fundamental para estimular a atividade privada, através de incentivos e outros mecanismos - subvenções ou subsídios e /ou incentivos fiscais, assim como a simplificação dos processos de aquisição, a provisão de um nível mínimo de infraestruturas e simplificação e flexibilização de procedimentos e das práticas existentes (Adair et al., 1999, citado por Ribeiro, 2005) - que criem condições atrativas para o investimento privado.

Conhecer e compreender estes incentivos e outros mecanismos é fulcral, neste caso, destacando-se os incentivos fiscais e os programas de financiamento orientados para públicos-alvo - seja para apoiar os proprietários, promotores, investidores e utilizadores, seja para atrair residentes e comerciantes – e áreas específicas.

O eixo das dinâmicas de mercado relaciona-se com o crescimento que o mercado imobiliário (MI) português apresentou, nos últimos anos e que atualmente se mantém. Esse crescimento, está ligado ao incremento da atividade económica, ao aumento do turismo e do comércio, do desenvolvimento e crescimento do alojamento local, do crescente interesse do investimento nacional e estrangeiro, em Portugal. Estas dinâmicas abrem novos caminhos e novas oportunidades a segmentos como a RU.

O crescimento do mercado imobiliário, explica-se através do aumento do consumo privado, e do aumento da confiança dos investidores e consumidores, na multiplicidade das tipologias dos segmentos do MI, que conta com uma variedade de produtos imobiliários muito diversos, com uma oferta residencial que vai desde habitação social à de luxo, e conta também com uma pluralidade dos agentes e atores: Estado e privados (promotores, construtores, proprietários, investidores, mediadores, famílias).

A volatilidade dos mercados, em geral, e o caso do sector imobiliário, em específico, levanta sempre a questão do seguimento do seu ciclo positivo, isto é, se esta variável das dinâmicas de mercado, pode ser um indicador viável para a análise da RU. Mas refletir sobre o mercado, as suas perspetivas e expectativas, a sua evolução e crescimento, remete-nos para uma noção de um crescimento sustentável do mesmo, através dum olhar atento, capaz de ir captando os pequenos sinais que este vai mostrando. Por outro lado, estas dinâmicas não só devem ser

tidas em conta, como não podem ser ignoradas, pela sua importância e influência em questões urbanas, das quais a RU não se pode distanciar.

Estas lógicas, naturalmente, intensificam-se e manifestam-se no território e a cidade de Lisboa está repleta de exemplos dignos de análises desta natureza, neste sentido, foi escolhida como área de estudo, a freguesia de Arroios.

1.3. Questão de investigação e objetivos

Como referido, a RU assume hoje um papel relevante na política urbana e é fortemente influenciada pelos três eixos identificados – quadro legal, fiscal e dinâmicas de mercado – Assim, a questão de investigação a que este estudo se propõe responder, toma a seguinte forma: de que forma a RU é influenciada pela conjugação do quadro legal, dos incentivos fiscais e financeiros e pelas dinâmicas de mercado?

Para responder a esta questão são definidos objetivos, que visam conhecer e caracterizar os três eixos referidos.

Este estudo pretende captar não só a (essência da) relação da RU com os três referidos eixos, mas também compreender o cenário geral das suas interligações. Neste sentido, a definição do objetivo geral passa por compreender a própria dinâmica da RU à luz dos três eixos e, assim, perceber como estes a estimulam.

De forma a cumprir este objetivo amplo, foi necessário desdobrá-lo em cinco objetivos específicos:

- a) entender o contexto da recente reforma do quadro legal da RU: porque acontece e em que contexto; quais os objetivos, as inovações introduzidas e as implicações para a RU;
- b) compreender o enquadramento legal da RU: a sua estrutura, evolução e os diversos diplomas que lhe vão dando a atual forma;
- c) elaborar o levantamento dos incentivos e benefícios fiscais e perceber qual o papel da RU nos programas nacionais e comunitários de financiamento;

- d) analisar as recentes dinâmicas do mercado imobiliário: o seu interesse na RU, o papel/peso da RU no mercado e investimentos na RU;
- e) compreender o relacionamento de a), b), c) e d) e a sua influência na RU, aplicado ao caso de estudo.

1.4. Estrutura e organização da investigação

O Capítulo I, consiste na introdução, onde se abordam as motivações – pessoais e interpessoais - que levaram à elaboração da investigação, assim como a pertinência da mesma. Também se explica o estudo, nomeadamente as suas componentes. É feita uma breve referência ao tema da RU e sua importância no contexto urbano. Neste ponto, é lançada a questão de investigação e são definidos os objetivos, geral e específicos.

O Capítulo II, trata da explicitação da metodologia. Em primeiro lugar, apresenta-se o roteiro metodológico e o modelo de análise, para a construção de uma visão integrada do estudo. Naturalmente que se apresenta a metodologia do enquadramento conceptual, onde estão explanadas as fontes utilizadas, assim como a justificação de certas decisões tomadas ao longo deste processo. Por fim, o capítulo termina com a apresentação da metodologia do estudo empírico, onde estão esclarecidas as fontes utilizadas e se expõem os “bastidores” do trabalho de campo.

O Capítulo III, encontra-se dividido em três partes. Começa por uma referência e análise à tese da cidade enquanto “máquina de crescimento”, apresentada por Molotch, em 1976 e, seguidamente, é estabelecida a sua relação com o fenómeno da RU. Posteriormente, expõem-se alguns contributos para a construção do conceito de RU, nomeadamente a sua evolução, numa perspetiva de “análise paralela” entre a RU na Europa e em Portugal. Por fim, apresenta-se a RU na sua relação com os três eixos em análise - legal, fiscal e dinâmicas de mercado.

O Capítulo IV, corresponde ao estudo empírico, cuja área de estudo incide sobre a freguesia de Arroios, em Lisboa. Este capítulo encontra-se dividido em dois pontos, no primeiro, analisam-se as dinâmicas de RU em Lisboa. O segundo ponto, dedica-se ao caso específico de Arroios e engloba o enquadramento geográfico e uma caracterização do parque habitacional da área, onde constam também as dinâmicas recentes de RU da freguesia. Esta análise é

consubstanciada, através de um retrato construído a partir, quer dos alvarás concedidos pela Câmara Municipal de Lisboa, quer de entrevistas a atores de entidades relacionadas com a RU, na área em estudo.

Por fim, nas conclusões, Capítulo V, é feito um apanhado geral sobre o processo de investigação, isto é, as ideias estão expostas de forma mais sistematizada. É também neste separador que são apontadas algumas das limitações sentidas ao longo da investigação, assim como, as notas de sugestão para investigações futuras, que se relacionem com os tópicos abordados nesta análise.

II. METODOLOGIA

2.1. Roteiro metodológico e modelo de análise

O processo de investigação consiste no encadeamento de várias etapas que seguidamente se apresentam: a primeira, centrou-se na escolha do tema e na respetiva pesquisa teórica sobre os trabalhos já desenvolvidos sobre o assunto. Na segunda, foram realizadas entrevistas exploratórias com irrefutáveis especialistas em questões do ordenamento do território e urbanismo, para recentrar o tema e enriquecer a perspetiva de análise, nomeadamente, com João Ferrão, em 25/10/2017 e Fernanda do Carmo, em 26/10/2017. O contributo dos mesmos serviu para definir as linhas de investigação teóricas, pelo que houve um abandono de uma visão inicial, que se tornou limitada, principalmente face aos vastos horizontes que, entretanto, se abriram. Teve lugar também uma entrevista a Chefe de Divisão de Monitorização, da Direção Municipal de Urbanismo, da Câmara Municipal de Lisboa, em 20/04/2018, onde se debateram as possíveis áreas de estudo empírico em Lisboa, sendo que as freguesias de Arroios e Belém foram hipóteses destacadas. Numa terceira fase, procedeu-se à recolha de dados estatísticos (fontes secundárias). A quarta etapa consistiu em entrevistas (fontes primárias) semiestruturadas, dada importância da recolha da perceção e visão dos diferentes atores sobre a RU (que se enumeram no ponto 2.3. deste capítulo). Por fim, a seleção do estudo de caso, a freguesia de Arroios, em Lisboa, de forma a perceber como o conhecimento teórico adquirido, se aplica num espaço urbano específico.

A investigação desenvolvida seguiu um modelo de análise que pode ser sintetizado através da figura 1. Neste modelo, o elemento central é a RU, mas o esquema é rico em variáveis e escalas de análise. A metodologia adotada, neste trabalho, segue uma lógica do geral para o particular, parte de um conjunto de proposições teóricas para, de seguida, avaliar e verificar a sua validade na prática. Assim, é feita a análise do conceito de RU e a sua evolução, na Europa e em Portugal. Foi depois realizada a análise dos três eixos em estudo, à escala nacional e urbana. Por fim, o estudo centra-se ao nível da freguesia, mas não esquecendo o contexto da cidade a que pertence, pois, naturalmente, há uma influência que o planeamento e a gestão da cidade de Lisboa exercem a partir da sua Autarquia, sendo exemplos disso, as orientações estratégicas do próprio PDM de Lisboa, do Plano Estratégico de Lisboa (1992) e

ainda da Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa – 2011/ 2024, que vêm sendo implementadas e naturalmente influenciam as dinâmicas das freguesias.

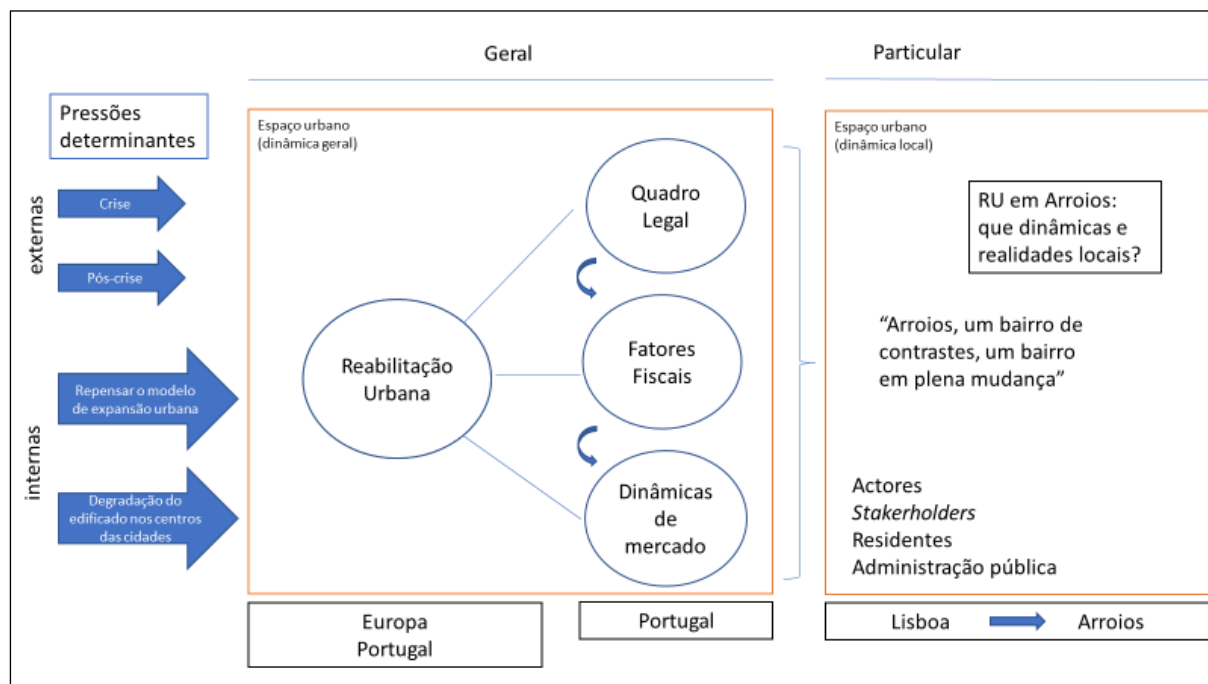


Figura 1 - Modelo de análise

Estas lógicas não acontecem num vazio espaço-temporal, existem circunstâncias que devem ser tidas em conta, as “pressões determinantes” (figura 1), que tiveram um papel importante na dinamização da RU. Essas “forças”, foram divididas entre internas e externas. As externas são a crise e o período que lhe sucede (pós-crise), expressam um fenómeno mundial, mas cujas consequências variaram consoante as particularidades de cada lugar. Esta afetou vários sectores das sociedades, extravasando os limites financeiros e económicos. Este fator/pressão, teve a capacidade de produzir ruturas nos modelos urbanos levados a cabo, como explica Casellas (2016), que refere que os cortes nos investimentos públicos em muitas cidades do Mediterrâneo se traduzem em grandes restrições orçamentais e que, por sua vez, exigem que as cidades repensem as suas estratégias - em relação às suas políticas públicas e às suas linhas de desenvolvimento. Portanto, a crise, assinala um ponto de rutura, que obriga necessariamente à mudança e o período pós-crise remete para o desenvolvimento dessa mudança, que pode ser interpretada como um teste à capacidade de recuperação do sistema urbano. As forças internas, resultam da realidade urbana nacional, com um modelo dominante de expansão e dispersão urbana e abandono dos centros das cidades e, claro, a gradual degradação do seu património urbano. São fenómenos que não se podem desligar

das lógicas de RU e que na verdade ajudam a compreendê-las. Finalmente, recorre-se a Lisboa e a Arroios, para perceber como estas lógicas estão a acontecer no território. Para tal, foram recolhidos dados estatísticos e entrevistados atores locais com relevância na reabilitação urbana, que em conjunto ajudaram a compreender como os três eixos se articulam para se manifestarem as atuais dinâmicas urbanas.

2.2. Metodologia do enquadramento conceptual

O ponto 3.1., do capítulo do enquadramento conceptual, foi elaborado com recurso a recolha e análise bibliográfica. Neste ponto, faz-se referência à ‘tese’ da cidade enquanto *máquina de crescimento*, apresentada por Harvey Molotch, em 1976, e mais tarde desenvolvida e popularizada com a publicação do texto *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, em 1987, do mesmo autor, em pareceria com John Logan. A referida tese serviu de base ao ponto de partida desta investigação, no sentido de estabelecer a ligação entre a lógica de funcionamento da cidade, proposta pelo autor, e a RU. Este ponto, assenta assim, numa breve apresentação, com base em conhecimento teórico que sugere indícios credíveis (e não em teses absolutas e irrefutáveis) que ajudam a explicar como os três eixos contribuem para a RU e a renovação do tecido urbano.

Em termos de enquadramento ideológico-conceptual, a tese da “Máquina de Crescimento Urbano” (MCU), tem relações estreitas com os estudos urbanos de *Urban Regime Theory* e *Growth Coalitions*. Estas teorias combinadas, vão além da Ecologia Urbana e dos relatos económicos neoclássicos utilizados na sociologia urbana e económica, que conceptualizam as cidades como resultados do sistema económico de mercado livre, construído sobre comportamentos de tomada de decisão racional individualista (Farahani, 2017).

A MCU também se distancia da abordagem estruturalista à formação e crescimento da cidade, que subestima o papel dos agentes humanos (estrutura-agência) em trazer as estruturas sociais à realidade e sobrecarregam o processo de acumulação de capital corporativo (Rodgers, 2009). Apesar do distanciamento desta tese à teoria marxista, Logan e Molotch (1987) utilizam conceitos marxistas, como o de *valor de uso*, *valor de troca* e *mercantilização* (*commodification*), na conceptualização da MCU (Farahani, 2017). Aliás, a MCU está enquadrada na tese da *commodification* do lugar (Rodgers, 2009).

A formulação da MCU faz uma análise detalhada dos agentes da elite urbana, considerando-se um retorno/regresso à *elite theory* (Rodgers, 2009) e é também uma base para as teorizações futuras acerca do papel das elites no desenvolvimento urbano, como é o caso do estudo *urban entrepreneurialism*, de Harvey (1989), que enfatiza o papel das elites associadas aos negócios (*business elites*) na governança urbana e no desenvolvimento da cidade (Farahani, 2017).

Na verdade, esta tese foi sendo criticada ao longo dos anos. Uma dessas críticas foi a sua limitação a um contexto geográfico e temporal específico: realidades urbanas nos Estados Unidos da América no final do século XX. No entanto, Farahani (2017), afirma que após o excesso da *financeirização* e a recente crise financeira global, com as suas raízes no mercado imobiliário urbano, a *máquina de crescimento* constitui uma teorização relevante, ainda que insuficiente, para entender a economia política urbana contemporânea. A própria globalização deve ser tida em conta nestas lógicas.

Como relata Rodgers (2009), a transposição da tese da MCU, para entender outras cidades, principalmente cidades europeias, como na Grã-Bretanha, no final dos anos 1980, foi bastante criticada. Mas, como o autor afirma, muitos argumentaram que apenas a um nível metafórico, situações como o aumento do envolvimento do setor privado na governança urbana podem ser rotuladas como máquinas de crescimento. É nesta lógica que, neste trabalho, se aplica a MCU ao caso de Lisboa.

Assim, é, pois, importante afirmar que a aplicação desta tese da MCU, tanto para outras cidades fora do contexto geográfico e temporal para a qual esta foi pensada, como para o caso específico de Portugal e Lisboa, se apresenta enquanto ensaio teórico, numa linha metafórica, como referido por Rodgers (2009). Procuram-se, portanto, indícios para o caso de Portugal e Lisboa que se enquadram nos princípios gerais da MCU.

Outra análise que pareceu pertinente neste ponto, foi o estudo de David Harvey (1989), sobre as práticas de gestão urbanas. Este autor dedica-se, mais uma vez, ao caso norte americano, pelo que não abarca a questão do Sul da Europa. Mas olhando para o Sul da Europa, é possível observar cambiantes e mudanças que se fazem no sentido da *empresarialização* da gestão urbana, cada vez mais a apostar no mercado e nas parcerias público-privadas e na competitividade dos lugares, um discurso neoliberal, o discurso do empreendedorismo.

No ponto 3.2., através de recolha e análise bibliográfica, procuraram-se contributos para a construção do conceito de RU, mas este exercício de conceptualização relaciona-se com a evolução das teorias e das práticas urbanas, isto é, os diferentes paradigmas que orientam as ações de intervenção no espaço, naturalmente, tendo em conta os contextos e realidade sociais, económicas e políticas, por isso, mais do que expor e enumerar os conceitos, é feita uma contextualização do fenómeno, através da sua evolução. Para tal, revelou-se útil fazer uma divisão temporal: a RU antes dos anos 1960 e a partir de 1960. Começa-se com considerações gerais, até aos anos 1960, segundo uma perspetiva europeia e nacional, sobre os primeiros passos que marcam uma postura interventiva em relação ao património existente, onde se verifica a mudança de escala ao nível dos conceitos de património e, consequentemente, ao nível das intervenções neste. Portanto, do monumento ao tecido urbano, ou seja, um caminho que tem início na valorização dos bens históricos e arquitetónicos de uma forma atomizada, posteriormente, a consideração do seu contexto envolvente, para mais tarde se reconhecer a importância do nível urbano. A partir dos anos 1960, é quando se assiste a uma consolidação dos conceitos e das práticas, ao aprofundar dos debates, à abertura à cooperação exterior e partilha de experiências, em torno das questões de intervenção no património existente.

O ponto 3.3., engloba a RU na sua relação com os três vetores em estudo - legal, fiscal e dinâmicas de mercado.

Para o primeiro subponto, referente ao eixo legal, foi feita recolha e análise de bibliografia temática e de legislação e ainda da discussão parlamentar dos diplomas. A reforma do quadro legal de OT&U incluiu-se neste trabalho, por ser um processo que marca uma importante mudança do paradigma legal do desenvolvimento urbano, colocando a RU em destaque. Considera-se importante a sua análise por oferecer uma noção do contexto legal atual, visto ser um processo recente e no qual se inscreve uma visão futura, é um 'pano de fundo' importante para os novos desafios urbanos e com especial lugar para a RU. Tendo em conta a envergadura desta reforma, para o presente estudo apenas se vão salientar alguns elementos, naturalmente, os que à RU dizem respeito.

Para construir o subponto 3.3.2., foi feita recolha e análise de bibliografia temática, um levantamento dos incentivos e benefícios fiscais que constam do em sede de IVA, IMI, IMT,

IRS E IRC, no âmbito do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) e dos Códigos do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e Municipal sobre Imóveis (IMI).

Por fim, para elaborar o subponto 3.3.3., recorreu-se a análise de imprensa, nomeadamente o suplemento imobiliário do jornal Público, à revista Confidencial Imobiliário, entre outros, a recolha, análise e tratamento estatístico, de dados que cujo objetivo é demonstrar o que se está a passar em Portugal e em Lisboa no sector imobiliário.

2.3. Metodologia do estudo de caso

Fazer a ‘ponte’ entre a parte teórica e a parte prática é sempre uma tarefa complexa. Naturalmente, cada área selecionada para o estudo de caso, pode apresentar particularidades e exceções e, neste sentido, esta área poderá deixar certas dinâmicas e realidades de fora ou até realçar outras. Ao escolher um caso de estudo, não se pode deixar de referir o “custo de oportunidade”, não com o cunho económico do conceito, mas da investigação.

Assim, foi escolhida a freguesia de Arroios, por esta demonstrar certas lógicas recentes de transformação urbana ligadas à RU, associadas aos três eixos selecionados, segundo o parecer dado da Chefe de Divisão de Monitorização, da Direção Municipal de Urbanismo, da Câmara Municipal de Lisboa, aquando de um encontro que serviu para uma discussão e partilha de conhecimento em torno destas lógicas, no país e em Lisboa e para solicitação de dados relacionados com a RU na cidade de Lisboa, mais tarde disponibilizados pelo Centro de Informação Urbana de Lisboa (CIUL). Recorreu-se ainda à recolha e análise de imprensa, nomeadamente o suplemento do jornal Público, a Confidencial Imobiliário, entre outros, e a dados estatísticos e entrevistas.

Relativamente aos dados, fazem-se os seguintes apontamentos. No caso da utilização dos Censos 2011, chama-se à atenção para a reorganização administrativa de Lisboa de 2012, pelo que os dados disponíveis são referentes às três antigas freguesias de Anjos, Pena e São Jorge de Arroios; assim, os valores apresentados como o universo de Arroios, são fruto da soma desses valores. Sendo estes dados de 2011, naturalmente, serão valores que não refletem as realidades mais recentes na atual freguesia, podendo levar a uma relativa margem de erro. Mas a escolha dos Censos, prende-se com a riqueza de dados disponíveis por freguesia, sendo

que os mais atualizados são direcionados para o concelho, como é o caso, por exemplo, das Estatísticas da Construção e Habitação – 2016, Ano de Edição: 2017, que de facto, tem informação muito relevante, mas não ao nível da freguesia.

O outro universo de informação, consiste numa base de dados fornecida pelo CIUL, relativa ao pedido e emissão de alvarás emitidos pela CML, desde 2006 até 2016.

Esta base de dados dá a conhecer a relação entre os processos com várias operações urbanísticas: alteração, ampliação, reconstrução, obras de conservação, construção e, deste modo, revela o tipo de intervenções ligadas à RU e à construção nova.

Naturalmente, trata-se de uma amostra, visto se tratar de apenas de 315 processos num espaço de 2006 a 2016. Isto porque toda a reabilitação de interior, que não seja demolir fachadas, não se encontra sujeita a licenciamento e as autarquias não têm esses dados - tudo que é interior não se encontra registado nesta base de dados, mas podem corresponder a alterações profundas, como partir paredes, fazer novas divisões, remover quartos interiores (comuns nas casas velhas).

A este propósito, considerou-se necessário o parecer e a visão de alguns atores-chave, acerca das dinâmicas recentes da RU em Lisboa e em Arroios, pelo que foram feitas várias entrevistas.

Os dois primeiros entrevistados (entrevistas 1 e 2) pertencem à esfera da Administração Pública Local, nomeadamente à Junta de Freguesia de Arroios, a primeira entrevista foi realizada em 23/08/2018 e a segunda em 18/10/2018.

A entrevista 3, foi realizada a um especialista em Imobiliário, consultor e formador no Centro de Formação Profissional para o Comércio e Afins (CECOA) – Cursos Mediação Imobiliária, atualmente, trabalhando numa vertente mais operacional do imobiliário, fazendo gestão de imóveis.

A entrevista 4, foi dirigida a um membro da Administração Pública Central (Direção Geral do Território), no sentido de apurar uma visão mais integrada da RU na sua relação com os três eixos em estudo.

A última entrevista, número 5, foi realizada a um empresário do ramo hotelaria, com negócios a operar em Arroios. Foi incluído neste contexto por se tratar de um ator que, para fomentar

o desenvolvimento do seu negócio, investiu em RU e, neste sentido, um testemunho importante.

Embora este tenha sido o único investidor em RU entrevistado, o objetivo metodológico desta investigação seria ter conseguido um grupo de entrevistados com este perfil. Ou seja, esse grupo de entrevistados, seria constituído por pessoas ou entidades que adquiriram ou, porventura, já eram proprietários de fogos ou edifícios, que tivessem necessidades de reparação, antes de estarem aptos para qualquer tipo de uso, na freguesia de Arroios, e que consequentemente fizeram intervenções de reabilitação, nos últimos anos.

O objetivo seria perceber o que os levou a reabilitar e a fazer este tipo de investimento, isto é, quais as suas motivações e, neste sentido, perceber se os três eixos em estudo vão ao encontro dessas motivações e ainda qual teve mais peso no momento de decisão.

Ao longo desta investigação foram sendo encontradas algumas dificuldades em conseguir entrevistados deste tipo. Pois foram feitas várias tentativas de contacto (via e-mail e presencial), às entidades imobiliárias, que não responderam, ou não responderam em tempo útil. Visto que as imobiliárias têm um papel importante na mediação dos processos de compra e venda de imóveis, o objetivo seria entrar em contacto com estas entidades a fim de perceber as dinâmicas de compra e venda de imóveis que se encontrassem em situação de necessidade de reparação. E, assim, conseguir entrar em contacto com essas pessoas que compraram os imóveis/ que representam capitais utilizados na aquisição de edifícios, a fim de perceber quais as suas motivações, em como identificar qual a influência que cada um dos três fatores em estudo teve nessa decisão de aquisição. Caso fosse possível obter uma amostra considerável, teria sido útil construir uma base com as categorias de capital (internacional-nacional); tipo de investidor (grande/pequeno/individual/coletivo/fundo de investimento); montante de investimento (preço da venda/compra); e tipos de uso posteriores, etc. Tal não foi possível, dada a dificuldade em chegar junto deste tipo de atores e o tempo disponível para terminar esta investigação.

III. ENQUADRAMENTO: CIDADE E REABILITAÇÃO URBANA

3.1. A cidade enquanto *máquina de crescimento*

As cidades e as questões urbanas ocupam uma posição central e estratégica nas agendas políticas nacionais e supranacionais (ex.: União Europeia). A acompanhar esse reconhecimento do papel estratégico das cidades, está a crescente complexidade das realidades urbanas e, neste sentido, Ferrão (2003) afirma que "parece existir uma correlação irónica e teimosamente negativa entre o reforço da importância que atribuímos às cidades e a nossa capacidade coletiva de as captar, entender, transformar" (p. 1). Segundo o autor, a cidade, é um objeto em intensa evolução e sem contornos precisos, do ponto de vista conceptual, geográfico ou das políticas públicas.

Para Barata Salgueiro (2005), a cidade é uma aglomeração de gente, de capitais e outras forças de produção num espaço limitado, mas é também uma forma de povoamento, um lugar na paisagem dotado de características peculiares em termos de forma e de imagem. A este propósito, Philips (1996), lembra que a cidade, perpetua a dualidade entre a materialidade física do lugar e a comunidade social. Devido à concentração de gente e atividades, as cidades convertem-se em importantes centros de produção, mas, simultaneamente, essa concentração torna-os grandes mercados para bens, serviços, matérias-primas e produtos intermédios e nós de transportes e comunicação (Salgueiro, 2005).

Numa transversalidade temporal *passado, presente e futuro*, a cidade é um embrião/palco de paradoxos e dualidades e assimetrias, pois cria ou intensifica, por um lado, riscos, problemas ou desafios, por outro, oportunidades, sinergias, lógicas de conjunto e de redes de interação.

Logan & Molotch (1987), afirmam que a cidade é uma construção, sobretudo, uma construção social. Na cidade, *the earth below, the roof above, and the walls around make up a special sort of commodity: a place to be bought and sold, rented and leased, as well as used for making a life (...) this is the standing of place* (p. 1). Para os referidos autores, esta mercantilização (*commodification*) do lugar é fundamental para a vida urbana. Neste sentido, Henri Lefebvre, Manuel Castells e David Harvey¹, partilharam uma preocupação comum: compreender a

¹ Henri Lefebvre (2003 [1970]), 1996[1968]), Manuel Castells (1977 [1972]) e David Harvey (1976), pioneiros no campo dos *critical urban studies*, embora tivessem divergências teóricas, metodológicas e políticas, mantinham este ponto de concordância (Brenner et al., 2012).

forma como, sob o capitalismo, as cidades operam como locais estratégicos para processos de *commodification*. Para os referidos autores, sendo as cidades a base para a produção, circulação e consumo de mercadorias, é preciso entender e ligar esta realidade à evolução da sua organização socio-espacial interna, os sistemas de governo, e os padrões de conflito sociopolíticos (Brenner et al., 2012). Lefebvre, Castells e Harvey afirmam também que as cidades capitalistas não são apenas arenas onde a *commodification* acontece, elas próprias são intensamente mercantilizadas (*commodified*), na medida em que as formas sócio-espaciais que as constituem (como os edifícios e o restante ambiente construído, os sistemas de uso de solo, as redes de produção e de troca, os arranjos infraestruturais) são esculpidas e continuamente (re)organizadas para aumentar as capacidades de lucro do capital (*ibidem*). Com efeito, segundo Logan & Molotch (1987), os mercados funcionam como um fenómeno social e não como meros lugares de encontro entre produtores e consumidores (regidos apenas pelas leis da oferta e procura). Para estes autores, as principais características de “mercadorias” como os solos e os edifícios/imóveis, são os contextos sociais, através dos quais estes “bens” são usados (*use value*) e transacionados (*exchange value*). Estes dois conceitos - *use value* e *exchange value* - (valor de uso e valor de troca, bastante explorados por Madden & Marcuse, 2016; Brenner et al., 2012; Lefebvre, 1996; Logan & Molotch, 1987; Harvey, 1976) funcionam como duas forças opostas que, no espaço urbano do sistema capitalista, estão em permanente tensão, por isso, o espaço urbano, é continuamente moldado através de mecanismos de tensão entre forças sociais opostas, orientadas, para as dimensões de valor de troca (orientada para o lucro) e de valor de uso (vida quotidiana). Por exemplo, para o caso da habitação, Madden & Marcuse (2016), afirmam que existe um jogo de forças entre o uso social da habitação (*use value*) em relação ao seu valor económico (*exchange value*) e quando esse jogo de forças tende para um desses usos, como tem acontecido em várias cidades do mundo, pode originar situações onde a busca pelo lucro na habitação entra em conflito com o uso da habitação para viver.

Na visão de Logan & Molotch (1987), é precisamente este conflito - *use value* vs. *exchange value* - que é determinante na forma da cidade, na distribuição da população e é também à luz deste conflito que se podem compreender as dinâmicas políticas das cidades e regiões e como as iniquidades, nos e entre os lugares, são criadas e mantidas. Portanto, segundo os referidos autores, a cidade, enquanto construção social, é o ponto de encontro entre o valor

de uso e o valor de troca. A busca pelos valores de troca entranha-se de tal forma na vida das localidades, que as cidades se tornam ‘empresas organizadas’, dedicadas ao aumento de níveis de renda agregados, através da intensificação do uso do solo; neste contexto, tal como Logan e Motosch (ibidem) apontaram, a cidade torna-se numa “máquina de crescimento”, alimentada por coligações de poder para o crescimento urbano (*growth machine* ou *growth coalitions*).

Scott & Storper (2014) afirmam que, no plano da economia, as cidades têm-se revelado os motores do crescimento económico, explorando as vantagens da aglomeração e da proximidade, provocando a modernização e a inovação, abordagem também explorada por Gaspar (2005). Nesta lógica de aglomeração para o crescimento económico e de desenvolvimento das cidades, a RU pode desempenhar um papel fundamental. Com efeito, Pinho (2009), afirma que a RU é um vetor importante para a coesão e competitividade das cidades enquanto motores do desenvolvimento, já que os processos de RU impulsionam a dinamização económica de áreas urbanas em declínio.

A lógica de crescimento urbano afeta todos os aspetos da vida local (o sistema político, a agenda para o desenvolvimento económico e organizações culturais). Esse crescimento é retratado como sendo benéfico para todos os residentes de todos os locais, mas na verdade, as vantagens e desvantagens do crescimento são distribuídas desigualmente (Logan & Molotch, 1987; Lees, 2008). Esta “imagem” do crescimento é relevante, pois, como afirma Rodgers (2009), no contexto das *growth coalitions*, o crescimento é promovido como um bem público, um bem coletivo inerente, que possibilita a melhoria da vida das “pessoas comuns”, com o intuito de ganhar o apoio dos públicos urbanos. Esta ideologia é alimentada e conduzida pelos meios de comunicação local, que reforçam o laço entre o crescimento e os benefícios para as populações e o desenvolvimento da cidade (Logan & Molotch, 1987; Rodgers, 2009; Farahani, 2017).

Já em 1976, Molotch, defendia que a essência económica e política de qualquer localidade é o crescimento, alimentado por elites locais. Relativamente às elites urbanas (grupos de pessoas “importantes” e que detêm o poder sobre a cidade), o autor argumenta que o desejo pelo crescimento é a chave da motivação para o consenso entre os membros das elites locais politicamente mobilizadas (*the objective of growth unites otherwise pluralistic interests in relation to a city* (Rodgers, 2009, p. 3)); afirma ainda que este imperativo de crescimento é

importante relativamente às opções disponíveis para iniciativas locais em reformas sociais e económicas. O que o leva a argumentar que a essência de uma cidade é a sua evolução enquanto “máquina de crescimento”.

Molotch elaborou assim sobre como as coligações para o crescimento urbano aceleram e beneficiam com um discurso que promove o crescimento das cidades e é mobilizador do poder local, que em pareceria com os atores empresariais, constroem alianças para atrair o investimento e no interesse da renda, alavancam os custos sociais das suas atividades (Cox, 2017).

Para Molotch (1976), cada proprietário de uma parcela de solo tem em mente um certo destino para esta, que está ligado ao seu próprio benefício e, portanto, cada localidade é um agregado de interesses baseados no valor do solo (*land-based interests*). Assim, a cidade, é concebida como a expressão dos interesses das elites locais. Estas lucram através do aumento da intensificação e valorização do uso do solo da área. Orueta (2010), explica que as cidades enquanto “máquinas de crescimento”, reforçam-se com a confluência de elites locais, que conseguem fortalecer o seu poder a partir do desenvolvimento de condições legais, económicas e políticas que sustentam os seus interesses. Ou seja, num processo de competição entre elites, é utilizada a influência governamental (local e não local) para ajudar a alcançar esse crescimento, em detrimento de cidades/áreas concorrentes (Molotch, 1976). Orueta (2010) dá o exemplo da cidade de Valência que, na segunda metade dos anos 1990 (no seguimento da aprovação da *Ley Reguladora de la Actividad Urbanística* em 1994, que alimentou o *boom* imobiliário valenciano), facilitou a construção na cidade, gerando um modelo de crescimento caótico e insustentável do ponto de vista social e ambiental. Ora, este modelo de crescimento favoreceu fortes concentrações de capital que, em poucos anos, deu lugar à criação de importantes empresas do sector da construção. Estas, por sua vez, converteram-se em elementos muito influentes da poderosa coligação pró-crescimento - a elite local - esta elite, formada pelas empresas do sector da construção, determinou as ações dos governos locais e do governo regional.

Molotch (1976) afirma, todavia, que é preciso atender ao contexto, isto é, ao mosaico de usos de solo em competição (*competing land interests*) na cidade, capaz de promover coligações para ações estratégicas, transformadoras do valor de uso em valor de troca. O “mosaico” atual de Valência (que desde meados dos anos 1990, com o Partido Popular a governar no município

e na *Generalitat*, promoveu um modelo urbano caracterizado pelo desenvolvimento de projetos urbanos de larga escala e na organização de megaeventos, como estratégia fundamental de crescimento), é o resultado da expressão dos interesses e ações dessa coligação pró-crescimento e da influência que esta exerce junto do governo valenciano (Orueta, 2010).

Por fim, as condições de vida das comunidades nas cidades são consequência das referidas forças sociais, económicas e políticas incorporados na *máquina de crescimento* urbano. Estas estruturas são históricas, mas tomam diversas formas e têm diferentes impactos, conforme o tempo e o contexto (Logan & Molotch, 1987).

Harvey (1989), explorou outro fator relevante para esta discussão, quando abordou as transformações na governança urbana no capitalismo tardio. Estas transformações referem-se à passagem das práticas de gestão (*managerialism*), que datam dos anos 1960 e anteriores, que se focavam no aprovisionamento local de serviços, instalações e benefícios para a população urbana, para as práticas empreendedoras (*entrepreneurialism*), associadas aos anos 1970/80. O autor refere-se à governação urbana que se preocupava com a exploração de novas formas de encorajar o desenvolvimento local e o crescimento do emprego que se transforma, posteriormente, em “novo empreendedorismo urbano”², caracterizado por parcerias público-privadas, alicerçadas em atividades especulativas, em vez da procura de melhoria das condições de vida nos territórios. Isto é particularmente relevante, pois o Estado recua, para deixar o setor privado atuar, passando este a ter um maior protagonismo e poder de decisão no espaço urbano.

Harvey (1989) argumentou que as referidas transformações na governança urbana, têm tido raízes e implicações macroeconómicas substanciais. E se a cidade é uma unidade relevante para entender como a riqueza das nações é criada, como defendia Jane Jacobs (1984), então, esta mudança das formas de governança poderia ter grandes implicações para perspetivas de crescimento futuro.

² Harvey (1989), utiliza “novo” como prefixo associado ao empreendedorismo urbano contemporâneo (Grooms & Boamah, 2018). No entanto, tanto o conceito “empreendedorismo urbano” como o de “novo empreendedorismo urbano” têm como base uma postura empreendedora, fortemente associada ao envolvimento e atuação dos atores privados no espaço urbano que, por sua vez, pressupõe um afastamento das práticas públicas de gestão urbanas (*managerialism*) levadas a cabo até aos anos 60.

O empreendedorismo urbano implica competição interurbana (Harvey, 1989). Aliás, Jessop e Ngai-Ling (2000), veem o empreendedorismo urbano como a busca, exploração e uso de estratégias de inovação com o objetivo de aumentar sua competitividade económica em relação a outras cidades e espaços económicos. Estas novas formas de empreendedorismo urbano representam uma mudança do capital para o ambiente urbano construído, acelerando e intensificando a urbanização e processos de acumulação do capital, através de competição interurbana (Beauregard, 1994; Christophers, 2011; Harvey, 1985; citados por Grooms e Boamah, 2018).

Estes dois fatores - empreendedorismo urbano e competição interurbana -, enfatizaram a importância da criação de um bom clima local de negócios que, por sua vez, evidenciou a importância da *localidade* como um sítio de provisão de regulação e infraestruturas, relações laborais, controlo ambiental e políticas fiscais face ao capital internacional (Harvey, 1989). Este reconhecimento da importância da escala local está em linha com a atuação das elites, pois estas conseguem exercer influência governamental para fortalecer o seu poder, através do desenvolvimento de condições legais, económicas e políticas que mais lhes convém, situação que será mais flexível à escala local do que regional ou nacional (Molotch, 1976; Orueta, 2010).

Como explicam Grooms e Boamah (2018), alguns modelos de governança são explícitos acerca da dominância do empreendedorismo na governança urbana. Por conseguinte, a tese “máquina de crescimento”, capta a política de regeneração local e de reabilitação urbana através da interação de atores privilegiados, focando-se nos detalhes das causas e dos seus atores que, através de uma nova agenda empreendedora, conduzem as estratégias de política urbana. A criação de condições para o crescimento económico enquanto matéria de política urbana, depende da capacidade de competição entre cidades, alicerçadas no valor de troca, mas também dos meandros do poder das grandes elites, que têm um papel relevante na atração de investimentos e na influência sobre a adoção de políticas que favorecem o crescimento das cidades “empreendedoras” (Rodgers, 2009). No entanto, o sucesso das elites não é necessariamente o sucesso para o cidadão comum.

Após as considerações feitas até aqui, faz-se a ressalva que tanto a tese da *coligação de crescimento* de Molotch (1976), como a análise de Harvey (1989) às mudanças nas práticas de governança urbana, foram concebidas para o contexto urbano norte americano; a primeira,

em meados dos anos 1970 e desenvolvida nos seguintes e a segunda, no final dos anos 1980. Apesar disso, é possível identificar nessas análises, alguns desses indícios, no contexto atual português³. Por exemplo, para o caso da tese de Moloch, Rodgers (2009), refere que, ainda que a um nível metafórico ou relativamente superficial, situações como o aumento do envolvimento do setor privado na governança urbana podem ser rotuladas como refletindo a cidade enquanto “máquinas de crescimento”. No caso da análise de Harvey, são notórias as mudanças ocorrem no sentido da “empresarialização” da gestão urbana, através da aposta na competitividade dos lugares, no mercado e no incentivo ao envolvimento do setor privado na cidade, nas parcerias público-privadas, revelando o recuo do papel do Estado (local e central) na intervenção social.

Refletindo sobre o caso português, existem alguns acontecimentos, ligados à RU, que se apresentam como indicadores que vão ao encontro dos fundamentos das referidas análises. Pois se as cidades têm um papel importante no plano da economia, como defendiam Allen Scott e Michael Storper (2014), por sua vez, no plano das cidades, a RU desempenha um papel fundamental, como afirmava Pinho (2009).

Embora o contexto geográfico e temporal dessas análises seja específico, parece evidenciar-se, vários anos mais tarde, alguma ligação ao contexto nacional, nomeadamente em Lisboa e especificamente para o caso da RU.

Em primeiro lugar, como explica Mendes (2014), o Estado, a partir do início do século XXI, foi marcado por um quadro de referências neoliberais, abraçando uma nova política de RU, mais orientada para o mercado, portanto, marcada por lógicas de promoção do consumo, de competitividade entre cidades, e do aumento do protagonismo dos atores privados no processo de planeamento e produção do espaço urbano. Neste sentido, atualmente, a maior parte dos governos urbanos assume posições neoliberais, tendo por base a convicção de que o investimento privado, fomentado pelo mercado, é capaz de gerar riqueza e emprego na cidade. As áreas urbanas em declínio, são vistas como espaços de oportunidade, para atrair investimento privado e, assim, garantir a dinamização económica dessas áreas.

³ Ver metodologia (capítulo II, ponto 2.2.) sobre os cuidados a ter na aplicação da tese *máquina de crescimento*, a outros contextos espaciais e temporais.

Segundo o referido autor, um marco importante na tendência da valorização das perspetivas do mercado na produção do espaço urbano, corresponde à criação das Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU), com o Decreto-Lei nº 104, de 7 de maio de 2004, que aprova o Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana de Zonas Históricas e de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística. Este diploma permitiu às Autarquias a possibilidade de constituírem SRU, com poderes de autoridade e de política administrativa (Decreto-Lei nº 104, de 7 de maio de 2004; Mendes, 2014; Alves, 2016). A função da SRU passava por captar investimentos e mobilizar todos os atores envolvidos, como inquilinos, autarquias, senhorios, investidores, de forma a criar um verdadeiro mercado nacional de RU. Há aqui um reconhecimento de que o Estado central e as Autarquias Locais não dispõem de recursos, nomeadamente financeiros, para uma efetiva RU em Portugal. Por esse motivo, o Estado atua no sentido de mobilizar o investimento privado para a RU, através de parcerias público-privadas, tonando-se evidente um enfoque no mercado (Mendes, 2014; Alves, 2014). Também se dá o reconhecimento, por parte do Estado, de que as políticas de RU que se tem desenvolvido até aí, não funcionam e não conseguem dinamizar a RU e, assim, dá-se início a uma nova estratégia de apelar para o capital privado, a iniciativa privada. Ou seja, o Estado assume que a RU é uma questão de mercado, indica que vai recuar enquanto promotor, executor e financiador dessa atividade, para dar lugar ao mercado (para que este mecanismo consiga resultados que o Estado não tem conseguido).

Esta posição do Estado também é evidente com a reforma na Lei do Arrendamento Urbano, que promove intencionalmente a dinamização do setor privado através do mercado. Com isto, foi possível atrair muito investimento e, em consequência, as cidades estão a recuperar o seu dinamismo económico. Porque se possibilitou que a entrada desses capitais privados na reabilitação urbana (Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, 2011; Silva, 2014; Lei nº 31/2012, de 14 de agosto; Proposta de Lei nº 38/XII).

A própria lógica de competitividade das cidades, incorporada nas mudanças de governança urbana (mencionada em Harvey, 1989), enquanto (estratégias) formas de financiamento, crescimento e desenvolvimento económico, é um bom indicador do recuo do poder do Estado, no comando dos assuntos económicos e sociais na cidade e do avanço das forças competitivas do mercado, da liberdade individual para a ação do setor privado e suas redes de atores na alocação eficiente dos recursos da sociedade, e no desenvolvimento local.

Neste sentido, a gestão urbana, em resposta a fenómenos como a desindustrialização, desemprego, austeridade fiscal a nível nacional e local, procura novos caminhos e, consequentemente, encontra novos segmentos de mercado para gerar riqueza, sendo um deles a RU. É de notar o foco na ação local como responsável por encontrar resposta a esses fenómenos, situação reforçada pelo declínio dos poderes nacionais e centrais e a sua incapacidade de controlar os fluxos de financiamento multinacionais, como aponta Harvey (1989).

A expansão urbana, modelo que hoje se acredita esgotado, por uma questão de viabilidade financeira económica e social, do ponto de vista dos custos e manutenção das infraestruturas resultantes, da dispersão edificatória e dos movimentos pendulares (custos e distância-tempo), a par da emergência dos movimentos de “regresso ao centro” das cidades, são também indicadores de que existem brechas no mercado orientado para a dinamização dos centros das cidades e, simultaneamente, um potencial segmento de mercado a ser explorado, fogos devolutos e em mau estado, muitos deles em edificado com valor arquitetónico e identitário, que se disponibilizam ao mercado, à iniciativa dos proprietários, e dos investidores sob a anuência/ incentivo dos poderes públicos locais.

A dualidade reabilitação urbana vs. expansão urbana, faz anteciper que a crescente importância dada à RU, em detrimento da expansão, leva à concentração do capital no centro das cidades e, nesse caso, a máquina de crescimento, ganha suporte enquanto ideologia acerca do crescimento urbano, e enquanto um bem inerente coletivo que encerra um potencial de melhoria da qualidade de vida (Rodgers, 2009).

A recente crise financeira, é um elemento imprescindível para compreender a pertinência desta tese. A crise iniciada em 2007/2008 teve uma forte dimensão urbana (Harvey, 2011) e, como tal, produziu ruturas nos modelos urbanos. Aliás, Casellas (2016) refere os cortes nos investimentos públicos em muitas cidades do Mediterrâneo se traduzem em grandes restrições orçamentais e que, por sua vez, exigem que as cidades repensem as suas estratégias, em relação às suas políticas públicas e às suas linhas de desenvolvimento.

Quando um determinado modelo de crescimento se esgota, como aconteceu com a crise em várias cidades do mundo, esta precisa de se reinventar e encontrar novos meios para se manter em funcionamento.

Portugal, por via da crise e do estado das contas públicas nacionais que obrigaram ao resgate da TROIKA, sofreu imposições que tiveram consequências nas às políticas urbanas, refletindo-se no arrendamento urbano, na Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo, nos incentivos fiscais que, em articulação, apontam para a dinamização da RU através do mercado. Todos estes fatores contribuem para alavancar a importância da reabilitação urbana, em detrimento do modelo de expansão urbana.

Gotham (2000), afirmou que análises recentes aos programas de renovação urbana e de redensolvimento no pós-Segunda Guerra Mundial, reconhecem a influência generalizada de coligações de pró-crescimento (*progrowth coalition*) e a ideologia do “maquina de crescimento”, na política local e na tomada de decisões. Este “novo modelo de crescimento” levanta a questão crítica da relevância do setor público para o desempenho de funções sociais vitais na cidade, apontada por Klostermann (1985), como por exemplo, promover os interesses coletivos da comunidade, considerando as externalidades da ação individual/de grupos e os efeitos distributivos da ação pública e privada.

Apesar de objeto de extensa discussão e crítica nas ciências sociais, a noção da *máquina de crescimento* urbano constitui uma tese pertinente para explicar o fenómeno da RU em Portugal, seus atores, processos e efeitos, na atualidade. A RU, tal como está a acontecer em Portugal, configura uma situação de “growth machine”. A RU pode ser entendida enquanto produto da *growth machine*, ao mesmo tempo que é instrumento dela, pois os recentes incentivos para a RU (como adiante se procura demonstrar), enquadram-se nas lógicas de funcionamento da “máquina”.

3.2. Reabilitação urbana: evolução do conceito

Até anos recentes, a lógica de conservação e reabilitação urbana em Portugal não manifestava grande consistência face à adesão dos potenciais atores, ao contrário de outros países europeus, onde o apoio à reabilitação sobretudo do parque habitacional era uma prioridade com significado. Tal não se verificou em Portugal, em virtude das medidas legislativas em vigor sem grande alcance, de um processo burocratizado, do congelamento das rendas, da inércia dos proprietários, entre outros fatores (CET/ISCTE et al., 2008; Carvalho, 2013).

O conceito de RU, não é estático nem absoluto e, apesar de ser relativamente recente, já sofreu uma enorme evolução no que concerne aos seus objetivos, âmbito de atuação, métodos e abordagens de intervenção. Emergindo de uma política de salvaguarda do património cultural, rapidamente ultrapassa esse âmbito, em resposta aos novos desafios sociais, económicos, ambientais e culturais (Paiva et al., 2006). Para além disso, os processos de RU, devem contribuir para preservar, conservar e aproveitar os recursos disponibilizados pelo património construído e, ainda, impulsionar a dinamização económica das áreas urbanas em declínio (Pinho, 2009; Gaspar et al., 2006).

Assim, os processos de RU, para além de contribuírem para preservar, conservar e aproveitar os recursos disponibilizados pelo património construído, devem integrar objetivos e princípios sociais, ambientais, culturais e de sustentabilidade e, ainda, conseguir impulsionar a dinamização económica das áreas urbanas em declínio (Pinho, 2009).

3.2.1. A Reabilitação Urbana antes dos anos 1960

Contexto europeu

A mudança dos princípios e da escala das intervenções, do monumento ao conjunto urbano, acompanha a evolução do conceito. Na Europa, é no século XVIII, que têm início as iniciativas de valorização dos bens históricos e arquitetónicos. Até aqui, por 'restauro' entendia-se qualquer intervenção visando a reutilização de construções disponíveis; estas eram recuperadas e renovadas conforme os saberes vigentes (Alves, 2016). No século XIX, os conceitos de património e da sua conservação são ampliados, através do desenvolvimento de ideias, princípios e critérios de intervenção e das metodologias a aplicar na conservação e restauro (Paiva et al., 2006).

Após a II Guerra Mundial, as necessidades de intervenção no espaço são de uma nova ordem. Naturalmente, trata-se de um cenário em que era preciso recuperar e reconstruir rapidamente as cidades europeias mais afetadas pela guerra, com vista a realojar pessoas e a relançar a economia (prioridades do desenvolvimento urbano, na primeira fase do pós-guerra), o que forçosamente levou a que se questionasse se os métodos de restauro praticados, considerados pouco céleres, seriam capazes de fazer frente à urgência de

intervenção (Nascimento, 2008; CET/ISCTE et al., 2008; Alves, 2016). Todavia, a destruição das cidades possibilitou a generalização de operações de reconstrução e ações de renovação urbana, que dominaram as intervenções urbanísticas até aos anos 1970 (Brito-Henriques, 2003).

Neste período, reinava na sociedade um sentido de perda do valor memorial que os conjuntos urbanos detinham, o que levou a um aumento do interesse pela cidade tradicional e pela arquitetura considerada modesta (*ibidem*). Segundo Pinho (2009), é também no pós-guerra que as instituições internacionais ganham força, atuando, em várias áreas, no sentido do espírito de cooperação entre as nações, a salvaguarda dos interesses comuns, assim como o desejo de fortalecimento de uma entidade comum, deste modo, a defesa da salvaguarda dos tecidos antigos, bem como da promoção da RU, não surge isoladamente, surge antes como parte da política pública cultural e social europeia.

Entretanto, os conceitos e práticas reinantes, tanto de património, como de conservação (quadro 1), tinham um denominador comum. Isto é, para além do reconhecimento e valorização do monumento e consequente necessidade intervenção no mesmo, de modo a impedir a sua deterioração e declínio; tinham em comum a escala (em termos teórico-conceptuais e práticos), uma escala pontual, restrita e isolada, que se limitava à intervenção do edifício, pelo que não dispunha de uma lógica de conjunto ou agregado de elementos edificados (Brito-Henriques, 2003; Paiva, et al., 2006).

Das várias teorias e correntes que se foram desenvolvendo pela Europa, até meados do século XX, destaca-se o contributo de Gustavo Giovannoni: o restauro não deveria apenas solucionar os problemas estéticos, mas também resolver questões mais complexas e profundas. O autor contribui para a formulação de um conceito mais alargado de monumento e para fundamentar essa visão, realça a importância das relações contextuais que os monumentos estabelecem com o local da sua implantação, com a arquitetura e o urbanismo da sua envolvente (Aguar, 2002). Aliás, este cria o conceito de ‘património urbano’ e os seus trabalhos lançaram as bases para o nascimento da RU (Pinho, 2009). Deste modo, surge uma nova dimensão, a dimensão urbana, na qual se entende que os tecidos urbanos contêm valores artísticos e históricos, assim como a própria arquitetura que era considerada “menor” ou modesta, em relação, por exemplo, à envergadura e importância histórica dos monumentos que até ali eram alvo de intervenções. Assim, se estendeu o conceito de

monumento ao conceito de conjunto histórico, unindo o valor museológico e o valor de uso desses conjuntos (Brito-Henriques, 2003; Cabral, 2013).

Até aos anos 1960, assiste-se, gradualmente, a uma mudança de escala, de visão e de princípios, que se deveu à evolução dos pensamentos e das práticas. Os primeiros passos que marcam uma postura interventiva em relação ao património existente, focam-se no monumento isolado, desligado da sua envolvente contígua e do tecido urbano em si, posteriormente, passam a ser considerados conceitos mais abrangentes, como o de património urbano.

Da perspetiva internacional, as duas cartas de Atenas, a de 1931 e a de 1933 (quadro 1), foram dois documentos importantes. Com a Carta de Atenas (1933), como afirma Pinho (2009), estavam criadas as fundamentações teóricas para as grandes operações de renovação urbana que se viriam a realizar na Europa depois da II Guerra Mundial. Aliás, embora a Carta date de 1933, a oportunidade para a aplicação prática dos seus princípios, só surgiu na Europa após a II Guerra Mundial.

Quadro 1 - Principais características das intervenções no património, na Europa, antes dos anos 1960

Tendências	Início das iniciativas de valorização dos bens históricos e arquitetónicos (século XVIII) Ampliação dos conceitos de património e da sua conservação são, através do desenvolvimento das metodologias a aplicar na conservação e restauro (século XIX)	
Conceitos vigentes	Património (património cultural; património histórico-arquitetónico; monumento; monumento histórico) Conservação (restauro arqueológico, estilístico, histórico, científico, crítico; conservação; preservação dos valores históricos; reconstituição de um estilo de referência; salvaguarda; recuperação)	
Principais marcos	II Guerra Mundial - novas necessidades de intervenção no espaço: recuperar e reconstruir rapidamente cidades europeias - generalização de operações de reconstrução e ações de renovação urbana	
Escala dos princípios	Tinham em comum a escala (em termos teórico-conceituais e em termos práticos), uma escala pontual, restrita e isolada, que se limitava à intervenção do monumento, pelo que não dispunha de uma lógica de conjunto ou agregado de elementos edificado	
PRINCIPAIS CARTAS	Carta de Atenas do Restauro (1931)	Carta de Atenas (do Urbanismo) (1933)
Sobre as cartas	Primeiro documento internacional dedicado à salvaguarda, conservação e restauro dos monumentos históricos. É inovadora, pois pretende criar a cooperação internacional, introduzindo a noção de património, definindo o conceito de conservação e restauro do património edificado, e perspectivando uma solidariedade internacional, no plano jurídico e no plano científico	testemunha a grande tese funcionalista do urbanismo, baseando-se em quatro funções: habitar; trabalhar; lazer e circular; revelando o paradigma da arquitetura moderna para dar resposta aos problemas urbanos que se vinham a progressivamente a pronunciar, causados pelo rápido crescimento das cidades, resultado da mecanização na produção e nas mudanças ao nível dos transportes.

Escala dos princípios e das intervenções das cartas	identifica a necessidade de ter em conta também a envolvente do monumento, ainda que o monumento isolado fosse o conceito central (Alves, 2016), pelo que a conservação da área urbana envolvente ao monumento tinha apenas o objetivo de melhor enquadrar o objeto, não lhes sendo reconhecido valor próprio (Pinho, 2009).	Neste documento já se manifesta a preocupação mais pragmática para além do monumento isolado, dando mais atenção aos conjuntos urbanos. Há sobretudo uma predominância das operações de renovação urbana, intimamente ligadas com para o funcionalismo e higienismo das cidades.
--	--	--

Fonte: elaboração própria, a partir de Alves (2016); Pinho (2009); Brito-Henriques (2003); Carta de Atenas (1931 e 1933); Geografia de Portugal: sociedade, paisagens e cidades, vol. 2 (2005)

Contexto nacional

Antes dos anos 1960, em Portugal, o consenso sobre a importância de intervir e salvar o património construído, revela um crescimento progressivo, seguindo as tendências europeias. As práticas de restauro que existiam eram, essencialmente, destinadas a alguns (poucos) monumentos de inestimável valor histórico, mas raramente se estenderam ao tecido urbano (quadro 2) (Paiva et al., 2006).

Antes do Estado Novo, assistiu-se a uma violação do património arquitetónico, fruto de dois eventos, a Revolução Liberal de 1820 e a extinção das Ordens Religiosas em 1834. Os conventos abandonados foram convertidos em hospitais, quartéis, repartições públicas e fábricas, naturalmente, sujeitos a transformações devido aos novos usos, sem atenção ou preocupação pelo seu valor histórico e arquitetónico (Brito-Henriques, 2003; Alves, 2016), deixando marcas profundas nesse património (quadro 2).

Em 1910, com a implantação da República, o Estado tentou recuperar o vazio cultural provocado pelo afastamento da Igreja, depois da Revolução Liberal (Alves, 2016). A laicização do Estado, sendo um princípio fundamental da ideologia republicana, foi um dos objetivos do regime instaurado pela Revolução de 1910. Deste modo, o Governo Provisório, procura de imediato reduzir a influência da igreja na sociedade portuguesa, através da produção legislativa (e reestruturação dos serviços). Como foi o caso da Lei da Separação do Estado das Igrejas, publicada em 20 de abril de 1911 (quadro 2) (Assembleia da República, 2017). Com esta lei, a igreja viu-se privada de personalidade jurídica e de todos os seus bens e, portanto, era a segunda vez que o Estado recebia um elevado número de edifícios religiosos, passando a ser proprietário legal dos mesmos (Brito-Henriques, 2003).

O Estado cria organismos com responsabilidades e competências específicas, para atuar na defesa dos imóveis com valor histórico e artístico, dando início ao processo de levantamento, classificação e análise do estado de conservação do património (são eles: Conselhos de Arte e Arqueologia de Lisboa, Porto e Coimbra e o Conselho de Arte Nacional). Mais tarde, em 1920, essa estrutura técnica é reforçada com a criação da Administração Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (AGEMIN), cuja competência específica era a conservação e restauro do património histórico-arquitetónico; e em 1924 é criado o Conselho Superior de Belas Artes, funcionando como entidade consultiva nos domínios da arte e da arqueologia (Alves, 2016).

Até aqui, como afirma Brito-Henriques (2003), existem dois elementos que explicam o estado do património: a 'arquitetura' dos serviços do Estado – dispersão de serviços, competências e tutelas -; e a nacionalização dos bens da igreja – que ocorre em duas vagas: primeiro, com a implementação do regime liberal e a desamortização de propriedades ligadas às ordens religiosas; segundo, com a implementação da república e Lei da Separação do Estado e da Igreja (quadro 2).

Com o Estado Novo, até à década de 60, assiste-se a uma reorientação política e cultural no país, que defendia o restauro dos monumentos, pelo que em 1929 é criada a Direção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), cujo objetivo era reunir num único organismo os serviços de obras dos edifícios e monumentos nacionais e edifícios particulares, onde funcionavam serviços públicos (Alves, 2016).

Durante o Estado Novo, integradas numa “campanha de legitimação nacionalista de uma ideologia e de uma linhagem arquitetónica ‘de regime’” (Paiva et al., 2006, p. 35), eram desenvolvidas iniciativas de restauro em monumentos nacionais e edifícios de grande valor histórico, contudo, a maioria destas iniciativas dava-se de forma descontextualizada, com pouca preocupação com os valores culturais e históricos dos contextos envolventes, e procedeu-se a “sistemáticas depurações estilísticas, privilegiando determinadas épocas históricas e removendo traços da passagem das arquiteturas de outros tempos (...) ou contribuições artísticas consideradas insuficientemente antigas ou indesejavelmente impuras” (*ibidem*, p. 35).

As intervenções eram então de salvaguarda e conservação que incidiam numa noção limitada de património e quase exclusiva de monumentos e, portanto, de carácter restrito e pontual,

as poucas intervenções urbanas desenvolvidas durante este regime, concentravam-se em áreas urbanas privilegiadas. No entanto, qualquer uma destas intervenções carecia de rigor técnico e arquitetónico e, por vezes, envolviam alguma violência, na medida em que levavam à destruição de áreas antigas, através da demolição e da renovação urbana nessas áreas, com a justificação da busca por um urbanismo higienista e funcionalista. Convém ainda referir que essas intervenções, eram invariavelmente de iniciativa estatal, várias vezes, sobrepondo-se a interesses privados legítimos, neste sentido, raramente eram integradas iniciativas particulares, o que poderia acontecer apenas se essas iniciativas interessassem a personalidades de grande destaque para o regime (Paiva et al., 2006).

Quadro 2- Síntese das principais características das intervenções no património, em Portugal, antes dos anos 1960

Conceitos vigentes	Edifícios da antiguidade Património histórico-arquitetónico Monumento histórico
Escala dos princípios e das intervenções	Restrita e pontual: as intervenções de salvaguarda e conservação incidiam numa noção limitada de património e quase exclusiva de monumentos
Principais marcos	Revolução Liberal (1820) Extinção das Ordens Religiosas (1834) Publicação da primeira lista oficial de edifícios considerados monumentos nacionais (1909) Implantação da República (1910) Lei da Separação do Estado das Igrejas (1911) Estado Novo – as intervenções nos monumentos ou edifícios de grande valor histórico eram integradas numa ideologia e linhagem arquitetónica de ‘regime’
Observações	As intervenções, eram invariavelmente de iniciativa estatal, várias vezes, sobrepondo-se a interesses locais legítimos
Principais cartas	Alvará de D. João V 1721
Sobre as cartas	Primeira medida legislativa Delibera sobre os cuidados a ter com legados do passado e sobre os procedimentos a tomar para sua conservação Não teve grandes resultados, pois era uma medida isolada, sem instituições adequadas para assegurar o seu cumprimento

Fonte: elaboração própria, a partir de Alves (2016); Pinho (2009); Brito-Henriques (2003); Geografia de Portugal: sociedade, paisagens e cidades, vol. 2 (2005)

Deste modo, são visíveis, opções políticas que remeteram a reabilitação urbana para segundo plano, não apetrechando o país de com os instrumentos técnicos, administrativos, regulamentares e financeiros necessários e adequados a uma prática mais abrangente da reabilitação, como aliás aconteceu na maioria dos países europeus (Paiva et al., 2006).

A par de tudo isto, o congelamento das rendas dos imóveis arrendados no Porto e em Lisboa (desde os anos 1940 e continuadas durante as várias décadas seguintes), teve perigosas

consequências na conservação dos edifícios mais antigos, visto que os proprietários desses imóveis, devido aos baixos valores das rendas, não tinham possibilidade de efetuar obras de conservação nos mesmos (CET/ISCTE et al., 2008).

3.2.2. A Reabilitação Urbana depois dos anos 1960

Contexto europeu

A década de 1960, marca uma rutura com períodos anteriores, pois é a partir desta que se densificam e consolidam as questões de valorização, conservação e salvaguarda do património, não só dos conceitos, mas também do ponto de vista mais pragmático, principalmente a uma escala que extravasa o monumento.

Os anos 1960, começam por marcar uma busca no sentido de restabelecer as bases da identidade urbana (Alves, 2016), onde se destacam as políticas públicas de intervenção. Em vários países europeus vão surgindo instrumentos de reabilitação urbana que privilegiam a preservação e a recuperação dos conjuntos urbanos com valor histórico ou arquitetónico, numa tentativa de contrariar as lógicas substitutivas e arrasadoras da renovação urbana. Era claro que as operações de renovação urbana provocavam perdas irreparáveis, pelo que os vários governos, ao se aperceberem disso, iniciam a elaboração de legislação específica para a salvaguarda do património urbano (Nascimento, 2008; Alves, 2016).

A década de 1970, marca o início da discussão em relação à conservação da cidade histórica, abordagem que reflete as críticas à cidade e urbanismo modernos (Estevens, 2006; Alves, 2016).

A década de 1980, é marcada pela valorização e consolidação da dimensão urbana da reabilitação (Pinho, 2009). Dá-se a estabilização das atitudes desenvolvidas a partir dos anos 60, como a revisão do modernismo e a crítica à cidade pós-industrial. Do pós-modernismo, enquanto movimento arquitetónico e de produção urbana, surgem vários submovimentos que tinham como base comum a oposição ao internacionalismo e a importância da contextualização das intervenções (Nascimento, 2006).

O crescimento das atividades terciárias nas áreas urbanas centrais é um dos fenómenos mais significativos das tendências urbanas das décadas de 1960 e 1970; estes processos de

terciarização estavam a ter um forte impacto: no carácter das áreas centrais, nas oportunidades de emprego, no fornecimento de equipamentos e ainda na oferta residencial, levando a problemas como, o abandono de antigas áreas industriais, desemprego, pobreza, insegurança, congestionamentos de tráfego, má qualidade do ambiente urbano (Pinho, 2009). Já não eram somente os edifícios dos tecidos antigos que precisavam de intervenção, levando ao entendimento que para melhorar a qualidade de vida urbana, é preciso considerar uma multiplicidade de sectores envolvidos. Deste modo, a reabilitação passa a ter de resolver um conjunto diversificado de problemas, e que naturalmente tinham de ser equacionados a uma nova escala, que passa a abranger aspetos inerentes a várias políticas urbanas (Pinho, 2009).

A década de 80, tem como característica fundamental a interpelação que se estabelece e desenvolve entre as várias políticas urbanas (Pinho, 2009; Nascimento, 2006).

Na década de 1990 e no início do século XXI, emergem novos paradigmas do desenvolvimento urbano e da reabilitação. As intervenções de reabilitação têm como objetivos a proteção e valorização ambiental, a racionalização dos consumos energéticos e a aposta na inovação tecnológica que, por sua vez, vão ao encontro dos objetivos da Política de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável europeia (Alves, 2016). Nesta política, a reabilitação dos núcleos históricos assume grande importância, constituindo uma alternativa à urbanização extensiva e ao consumo desnecessário de recursos, como por exemplo, do solo. O conceito de desenvolvimento sustentável (enunciado em 1987), esteve no centro da agenda política dos anos 1990.

Com efeito, na década de 1990, com a adoção de valores como a participação pública, a integração e desenvolvimento sustentável, é que surgem as primeiras referências sobre o papel das cidades no desenvolvimento e potencialização do projeto europeu e, claro, a necessidade de intervir nelas de modo a promover um território com um planeamento e gestão eficazes e eficientes (Pinho, 2009).

Esta crescente constatação da importância da dimensão urbana nas políticas da UE, como forma de alcançar os objetivos políticos comuns, vê-se materializada através da promoção e lançamento de vários instrumentos financeiros específicos, isto é, programas, projetos e iniciativas de promoção de uma política urbana que foi sendo desenvolvida através de instrumentos de política regional (Alves, 2016).

Por fim, o período pós 2013, que coincide com o ciclo estratégico 2014-2020, aponta-se a formulação da Política de Coesão 2014-2020, que assumiu o desenvolvimento urbano sustentável integrado como uma prioridade. A Estratégia Europa 2020, que defende um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, alinha-se com a evolução e o aprofundamento da prioridade à RU.

Contexto nacional

Em Portugal, é durante os anos 1960, que se começa a observar um progressivo despertar para uma nova intervenção da cidade. Assim, assiste-se a uma transição (primeiro a nível dos conceitos, só bastante mais tarde a nível das práticas, isto é, intervenções no território) de salvaguarda de objetos arquitetónicos isolados, para outras conceções que reconhecem a importância de uma perspetiva urbana, que integre aspetos socioeconómicos, culturais e ambientais nas ações de reabilitação (Paiva et al., 2006).

Na década de 1960, com a abertura ao debate internacional, consciencializa-se a importância da conservação de todos os estratos, o monumento e a sua envolvente (Alves, 2016). Assim, em 1961 é publicado o Inquérito à Arquitetura Popular em Portugal⁴, que visava a valorização do vernacular, do regional e do património considerado menor ou modesto (Paiva et al., 2006), marcando o início de uma interpretação crítica do contexto e da sua especificidade.

Este trabalho teve um papel importante no conhecimento, registo e difusão das soluções construtivas, plásticas e espaciais da arquitetura popular portuguesa, na valorização dos conceitos de identidade, autenticidade e património, e ainda no reconhecimento das qualidades específicas dos lugares (Paiva et al., 2006; Alves, 2016). De facto, esta proposta foi vista pelo Estado Novo como um instrumento de preservação de uma essência regional, que se assumia como um manifesto da arquitetura popular, contra a universalização da cultura estrangeira (Alves, 2016).

Nos anos 1960, em Portugal, realizam-se congressos dedicados ao urbanismo e património (figura 2). No Colóquio sobre Urbanismo⁵, na apresentação de Manuel Laginha (técnico da DGSU), o conceito de renovação urbana já não se apresenta como uma operação de substituição dos edifícios e tecidos urbanos existentes por construção nova. Pelo contrário,

⁴ Realizado entre 1955 e 1960 e publicado nesse ano, pelo Sindicato Nacional dos Arquitetos.

⁵ Organizado pelo Ministério das Obras Públicas e pela Direção Geral dos Serviços de Urbanização.

Laginha defendia que com essas operações fossem considerados e reconhecidos os valores existentes físicos, económicos, históricos e estéticos dos locais; todavia, o autor critica a legislação vigente, responsável por abrir caminho a processos demasiado rápidos de substituição dos edifícios existentes por prédios de rendimento, prática que, aliás, se generalizava com especial incidência nos aglomerados urbanos de maiores dimensões (Paiva et al., 2006). Portanto, o contributo crítico de Laginha (raro para a época) e a sua perspetiva inovadora sobre o conceito de renovação urbana, aproxima-se do que viria a ser o conceito de reabilitação urbana (*ibidem*).

Em 1969, realiza-se o Colóquio de Urbanismo⁶, no qual se destaca o papel de Cabeça Padrão (técnico da DGSU), pois o autor na sua apresentação, faz referência à evolução do conceito de património e apresenta uma crítica à cidade moderna, apelando ao retomar da escala humana no tecido urbano e à salvaguarda do património urbano das áreas mais qualificadas das cidades, através do seu ordenamento, uso e integração na cidade (Paiva et al., 2006; Gaspar et al. 2006).

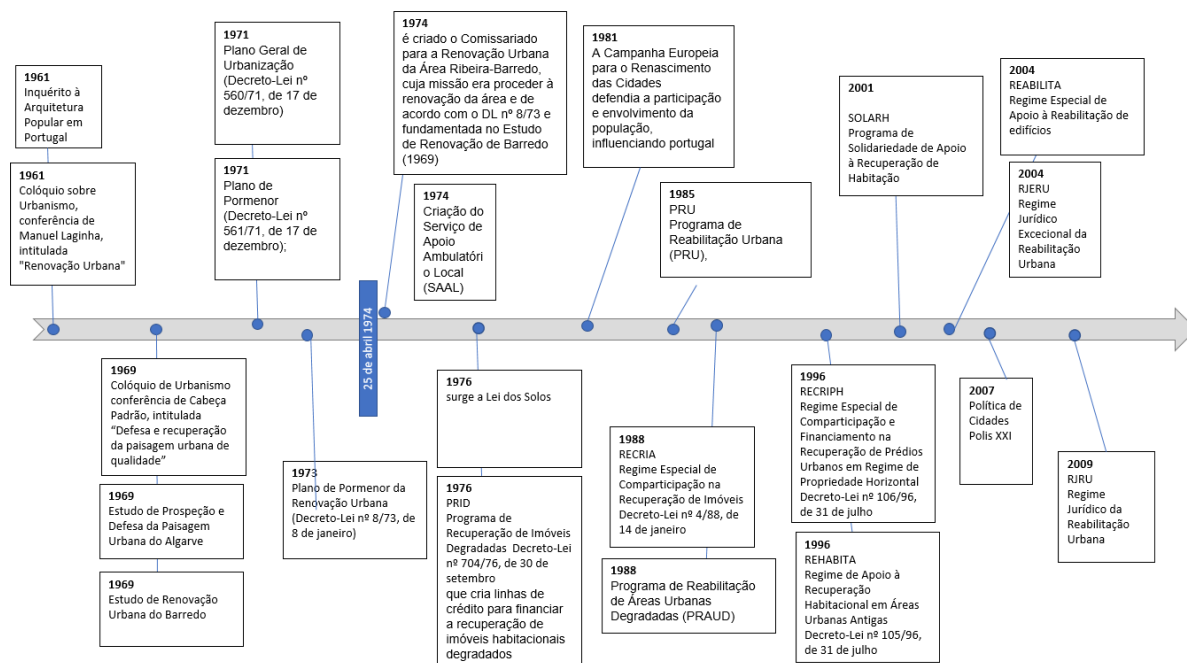


Figura 2 – Timeline da RU e políticas de RU em Portugal (até 2009)

⁶ Realizado no Funchal e organizado pela Câmara Municipal do Funchal.

Na intervenção de Cabeça Padrão (1969), são abordadas questões relativas ao conflito de interesses entre público e privado presentes no tecido urbano, nomeadamente relativos à salvaguarda, segundo uma perspetiva na qual os edifícios e monumentos de uma cidade, embora possam ser propriedade de indivíduos, servem toda a comunidade e, portanto, a destruição de um edifício com valor patrimonial corresponderia à delapidação do património coletivo. Neste contexto, o planeamento urbanístico surge como instrumento de regulação desses interesses em presença e é através deste que se torna possível proteger o interesse público (o património) do interesse privado de destruir para ampliar (Paiva et al., 2006), interesse que geralmente tem subjacente lógicas funcionalistas e lucrativas.

Será também no final da década, em 1969, que surgem dois estudos importantes e indicadores do alargamento da visão e intervenções no território, onde a escala urbana começa a ganhar relevância (figura 2).

Primeiro, o "Estudo de Prospeção e Defesa da Paisagem Urbana do Algarve"⁷, que atribui valor aos espaços públicos, ao tecido urbano não-monumental e à arquitetura vernacular doméstica, revelador de uma visão integradora do património urbano no ordenamento do território. Depois, o "Estudo de Renovação Urbana do Barredo"⁸, que também apresenta um carácter inovador. Sobre este, Pinho (2009), afirma que é a primeira iniciativa portuguesa que teve como objetivo promover uma verdadeira política de RU. Esta iniciativa, consistiu em impulsionar uma política municipal de RU para a cidade do Porto. Refira-se que o próprio termo do título "renovação urbana", não corresponde ao que se pretendia, pois o que estava em causa era a RU, com preocupações como a dimensão social e a dimensão funcional do património urbano (Pinho, 2009). A própria metodologia é reflexo disso, como é o caso do levantamento fotográfico no qual se pode contemplar e caracterizar o ambiente de vida quotidiana da população, bem como o levantamento do edificado onde é representada a ocupação dos espaços (Gaspar et al., 2006; Pinho, 2009; Alves, 2013).

Na década de 1970, surgem algumas iniciativas legislativas, dedicadas ao ordenamento do território e à reabilitação urbana (figura 2) (Gaspar et al., 2006).

⁷ Estudo notável e pioneiro, elaborado no âmbito da Secção da Defesa e Recuperação da Paisagem Urbana (SDRPU), (que pertencia à DGSU), chefiada por Cabeça Padrão.

⁸ Coordenado pelo Arqº Fernando Távora e realizado pela direção de Serviços de Habitação - Repartição da Construção de Casas, da Câmara Municipal do Porto.

Com o 25 de abril de 1974, agravou-se a desregulação do território (já começada nos anos 1960, com os fortes movimentos migratórios campo-cidade), motivada pela vontade popular em melhorar o seu nível de vida e sustentada pela noção de posse de casa própria, o que esteve na origem da explosão dos bairros clandestinos e no consumo de território sem planificação (Alves, 2016; Gaspar et al., 2006). Neste período, inicia-se o apetrechamento da Administração Pública, com um conjunto de poderes de atuação em operações urbanísticas. Deu-se também uma abertura ao contexto internacional, influenciado pelas cartas internacionais produzidas, em que a filosofia de abordagem se centrava na valorização do espaço urbano e arquitetónico existentes, em consequência da falta de confiança sentida em relação à arquitetura e urbanismo modernos, que se sentia por toda a Europa (Nascimento, 2008; Gaspar et al., 2006). A Revolução faz emergir as questões sociais no centro das atenções das políticas públicas, tendo sido criado, por exemplo, o Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeira-Barredo⁹ (figura 2), que almejava proceder à renovação da área, garantindo que a população que habitava nessa área, não seria deslocada, evocando a importância do respeito e manutenção do tecido social da área.

O reforço dos poderes municipais, ainda resultantes da Revolução, influenciou a evolução da atitude em relação à RU, porque houve um despertar das atenções relativamente aos valores locais e uma vontade de afirmação e reforço da identidade por parte dos municípios, que abriu novas perspetivas à defesa e recuperação do património (Gaspar et al., 2006; Paiva et al., 2006).

Após 1974, é alargado o leque de iniciativas e de instrumentos de apoio à regeneração e reabilitação urbanas. Surgem, assim, vários diplomas que criam condições de apoio à recuperação de imóveis degradados e à reabilitação gradual de conjuntos edificados e, ainda, beneficiando dos apoios concedidos pela União Europeia, são lançados vários programas de intervenção operacional e integrada em diferentes áreas urbanas degradadas e em crise (figura 2) (Gaspar et al., 2006). Desde 1974, até ao início do século XXI, deu-se esta sucessão de programas de apoio de apoio à recuperação de imóveis degradados (PRID, RECRUA, REHABITA, RECRIPH, SOLARH, REABILITA), que através de diferentes abordagens e metodologias, tinham como objetivo resolver o problema da degradação do edificado e,

⁹ Criado por despacho conjunto dos Ministérios da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente.

naturalmente, os programas que iam surgindo posteriormente, tentavam resolver as debilidades e limitações dos anteriores.

Em 1985, surge o Programa de Reabilitação Urbana (PRU), que visava apoiar as autarquias locais, através de apoio financeiro à reabilitação, e introduziu a primeira geração de Gabinetes Técnicos Locais, dirigidos para o lançamento e gestão de processos de reabilitação urbana (Gaspar et al., 2006).

Devido à generalizada degradação do seu património, as autarquias viram no PRU a possibilidade de um apoio técnico pluridisciplinar e especializado, fulcral para a concretização de políticas locais de salvaguarda e reabilitação, a par disto o PRU fomentou uma atuação equilibrada entre a Administração Central e a Local (Paiva et al., 2006; Gaspar et al., 2006).

O PRU foi relançado em 1988, com novos moldes e nome, passando a designar-se PRAUD, alargando o seu apoio a áreas urbanas degradadas (UD), históricas ou não. Facto relevante, era que a política de RU, para além da perspetiva do património histórico, cultural e social, era entendida e reconhecida como instrumento de controlo espacial do solo urbano¹⁰.

No final da década de 1980, foi lançado o RECRUA (reconvertendo o PRUD), que apoiava a execução de obras de conservação e recuperação de edifícios habitacionais degradados, cuja renda havia sido objeto de correção extraordinária (segundo a Lei nº 46/85, de 20 de setembro de 1985), esse apoio era concedido através de uma comparticipação a fundo perdido do Estado e dos municípios nos custos das obras.

A partir da década de 1990, a maioria das iniciativas no âmbito da RU, assumiram a forma de programas e intervenções de carácter excecional, delimitadas no espaço e no tempo e financiadas por fundos comunitários (Gaspar et al., 2006; Paiva et al., 2006). Estes programas e iniciativas, têm sido a principal fonte de financiamento a nível nacional das intervenções que concorrem para a RU. Mais do que uma política nacional para a RU, formulada de forma integrada e coerente, o que dominou até então corresponde a intervenções pontuais e sectoriais, sem coordenação entre si, sem lógica de continuidade, nem estratégia comum que as enquadre e integre, não lhe garantindo, assim, uma perspetiva holística (Paiva et al., 2006).

¹⁰ Despacho nº 1/88, Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, de 05 de janeiro, publicado no D.R. n.º 16, II Série, de 20 de janeiro de 1988 (DGT, s.d).

Em síntese, por um lado, os municípios passam a ter uma política local de RU, pois dispõem de meios técnicos e são responsáveis pela gestão do processo de reabilitação; os municípios com estas características são os que vão tendo capacidade para adequar os seus problemas e objetivos específicos às candidaturas dos diversos programas e, deste modo, conseguindo alocar financiamento. Por outro, existem municípios em que mais do que procurar soluções para os problemas existentes, procuram adaptar as necessidades e os problemas aos critérios das candidaturas de cada ano, segundo uma lógica em que o objetivo se centra mais na obtenção de financiamento imediato do que na resolução a longo prazo de problemas concretos. Em consequência, as lógicas de RU vigentes contribuíram para a desmobilização e ceticismo das populações em relação a intervenções futuras (Paiva et al., 2006).

Só em 2004, com o Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação Urbana (RJERU), Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio, é que se marca o início de um segmento legal específico para a RU (este diploma é analisado adiante, no ponto 3.3.1.).

Mais tarde, em 2007, surge a Política de Cidades Polis XXI¹¹, veículo importante para a RU. Tendo esta política como ambição responder aos desafios crescentemente complexos que as cidades enfrentam, superar as debilidades do sistema urbano nacional e transformar as cidades em motores efetivos de desenvolvimento das regiões e do país; a regeneração urbana apresenta-se como um eixo de intervenção desta, a par dos outros dois (o da competitividade/diferenciação e o da integração regional), neste sentido, importa referir que estes eixos pretendem ir ao encontro de uma visão de cidade a diferentes escalas territoriais. Assim, o eixo de intervenção da regeneração urbana, dirige-se a espaços intraurbanos específicos e visa a coesão e coerência do conjunto da cidade. Importa mencionar que os instrumentos de política do Polis XXI, se apresentam sob a forma de incentivos fiscais, subvenções e conta com o desenho dos fundos comunitários. Portanto, a RU encontrou um bom enquadramento na política urbana, mais uma vez, elevando o seu papel no contexto do desenvolvimento urbano, assim como e o seu papel impulsionador na criação de cidades e territórios inovadores e competitivos, socialmente coesos, bem planeados, assim como a

¹¹ Existiu também o Programa Polis (RCM 26/2000, de 15 de maio), importante elo de ligação entre as temáticas ambientais e urbanísticas e cuja visão passava por promover a qualidade de vida nas cidades, melhorando a atratividade e competitividades destas. Programa responsável por várias intervenções nas cidades, sendo de destacar uma intervenção de requalificação urbana de sucesso, a EXPO' 98 (Queirós & Vale, 2005).

qualidade ambiental e de vida (DGT, 2007). Embora esta política não tenha encontrado seguimento, foi um embrião importante para a RU.

Este enquadramento nacional da RU, a par de outras medidas complementares, ao nível do arrendamento, incentivos fiscais e dos programas de financiamento à reabilitação dos edifícios, refletem uma vontade política de impulsionar a reabilitação, invertendo a tendência dominante para a construção nova (Paiva et al., 2006) e criando confiança nos potenciais interessados. A RU passa então a dar resposta a um leque mais diversificado de problemas e, como afirma Pinho (2009, p. 111), “passa a abranger aspetos referentes a várias políticas urbanas, ao mesmo tempo que se torna num instrumento dessas políticas”.

3.3. A reabilitação urbana e os eixos legal, fiscal e dinâmicas de mercado

3.3.1. Eixo legal

Segundo Fadigas (2015), as políticas públicas refletem os momentos e as circunstâncias da sua definição e execução, o enquadramento social, económico e político em que ocorrem, apresentam-se de vários modos, desde iniciativas legislativas a ações meramente administrativas e operacionais. As políticas públicas de incidência territorial estão centradas nas matérias de ordenamento do território (OT), pelo que integram questões ligadas às cidades e aos espaços de habitar, de lazer e de trabalho, contudo, não descurando matérias relativas à implementação das redes viárias, assim como a distribuição espacial das populações, das infraestruturas e equipamentos, das atividades económicas e dos centros de poder, que são sistemas arteriais para a criação e reforço da coesão territorial (PNPOT, 2007).

Os instrumentos jurídicos das políticas públicas de ordenamento do território e urbanismo (OT&U) são elementos chave importantes para compreender muitos casos de sucesso, ou de insucesso, nos vários sectores económicos e sociais das sociedades contemporâneas.

João Ferrão (2011), afirma que em Portugal o OT&U no contexto das políticas públicas corresponde a uma “política fraca”, por um lado, em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre os objetivos traçados e as condições efetivas para os atingir, por outro, em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas.

Veja-se a propósito da reabilitação urbana, a afirmação de Ferreira, em 1987: “a nível jurídico-político faz-se sentir a ausência de um quadro institucional e legal que estimule e proporcione a defesa, conservação, reabilitação e utilização funcional do património habitacional (Ferreira, 1987, citado por CET/ISCTE et al., 2008, p. 103), expondo a debilidade do quadro legal, evidenciando a “fraqueza” da política. E perante um evidente cenário urbano onde persistem problemas como a dispersão edificatória e a grande expressão da construção nova face à reabilitação, Carvalho (2013), recomenda “ajustes significativos do quadro legal em vigor e da praxis prosseguida nestes domínios” (p. 82).

A reforma do quadro legal do Ordenamento do Território e Urbanismo

Este ponto procura fundamentar porque a recente reforma do Ordenamento do Território e Urbanismo (OT&U) e as suas fortes implicações na RU. O início da reforma do quadro legal do OT&U, principalmente a revisão da Lei de Bases então em vigor¹², remonta a 2010, com o XVIII Governo Constitucional, cujo objetivo era a apresentação do projeto de uma “nova Lei do Solo”. Seria o XIX Governo Constitucional a dar seguimento a este processo, levando a cabo a reforma do quadro legal de OT&U, conduzido pelo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE), com o apoio da Direcção-Geral do Território (DGT) (DGT, 2014).

A 29 de novembro de 2013, foi aprovada pela Assembleia da República a Proposta de Lei nº 183/XII¹³, que aprova a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBGPPSOTU), posteriormente estabelecida pela Lei nº 31/2014, de 30 de maio, sendo este o diploma chave desta reforma. Para além da nova Lei de Bases, a reforma incluiu outras revisões de diplomas complementares, que a concretizem, em matérias específicas e temáticas: o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT); o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação; o Regime Jurídico do Cadastro Predial; o Regime Jurídico dos Solos; o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional; o desenvolvimento do

¹² Lei nº 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei nº 54/2007, de 31 de agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo.

¹³ Sendo o solo um recurso base do OT, deveriam abordar-se conjuntamente as matérias já tratadas pela Lei de Solos (DL nº 794/76, de 5 de novembro), assim como as matérias da Lei de Bases (Lei nº 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei nº 54/2007, de 31 de agosto), no sentido de uma visão integrada da gestão do território. Houve ainda a pretensão de integrar as políticas e preocupações ambientais nas políticas de OT&U, dando uma maior centralidade a esta temática, numa tentativa de reforçar e efetivar os princípios já invocados na Lei de Bases anterior (Fonte: Proposta de Lei nº 183/XII).

Plano Setorial de Prevenção e Redução de Riscos e a proposta legislativa de um diploma relativo à autoria e qualificação dos profissionais do OT&U e respetivos diplomas regulamentares (DGT, 2014).

A justificação genérica da necessidade de uma reforma desta natureza dá-se, por um lado, pela premissa de que os diplomas então em vigor, se encontravam obsoletos e que por vias disso, já não se adequavam aos contextos territoriais, económicos e sociais nacionais, por outro, pela emergência dos novos desafios crescentes do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano, e as novas dinâmicas territoriais que tornam necessário um sistema novo. Assim, a dita reforma, tinha como objetivo principal a adequação das políticas públicas de OT&U aos recentes desafios colocados ao país (MAOTE, 2013).

Nas palavras do Ministro Moreira da Silva¹⁴, na discussão no Parlamento sobre a Proposta de Lei n.º 183/XII, a 29 novembro de 2013, “nas últimas décadas, o modelo assente no paradigma da espacialização e da expansão galopante, traduzido por um modelo de mercado especulativo e desligado das necessidades reais do solo urbano, desenhou territórios expectantes para 40 milhões de habitantes. Basta olhar para as cidades e para as suas periferias, para perceber que a incapacidade de conter a dispersão da construção fora das áreas urbanas, conduziu a um abandono progressivo dos centros das cidades e das vilas e originou cidades extensas com movimentos pendulares constantes, com os inerentes e elevados custos, nomeadamente energéticos”. Então, segundo o Ministro, é imperativo estabelecer para o território nacional, políticas públicas de OT&U “fortes”, que criem condições de investimento e de competitividade, de coesão e de qualidade de vida, colocando um “travão” à dispersão construtiva (da nova construção) e incentivando a RU.

É preciso entender o contexto temporal em que a reforma do quadro legal ocorre. Como referido, trata-se de um país que enfrenta uma crise económico-financeira, “exponenciada pelo rebentar da bolha imobiliária que evidenciou o excesso de áreas urbanizáveis e de fogos e uma discrepância clara entre a expansão urbana e as dinâmicas populacionais nos últimos anos, e em que emerge um novo paradigma, mais orientado para a consolidação e regeneração territorial em detrimento das dinâmicas expansionistas” (DGT, 2014). Tal como afirma Fadigas (2015), as políticas territoriais não se dissociam das circunstâncias sociais e

¹⁴ Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, do XIX Governo Constitucional, tomou posse a 24 de julho de 2013 (Fonte: portal do Governo de Portugal - arquivos históricos).

políticas e a crise económico-financeira que afetou os países mais desenvolvidos e socialmente mais organizados, é exemplo disso, cujas consequências se sentem na degradação urbana e das infraestruturas e no enfraquecimento da gestão urbanística. A crise leva à retração de todo o setor económico associado ao mercado imobiliário, pelo que a alternativa é reformar, renovar e reciclar. Surge, assim, a consciência política da necessidade de conter a expansão urbana e o crescimento incontável dos perímetros urbanos, de contrariar a especulação fundiária e imobiliária, de criar condições para fomentar a requalificação, a regeneração de áreas degradadas e a reabilitação urbana, através do melhor aproveitamento dos recursos do solo urbano, centrado na reabilitação dos fogos existentes, em detrimento de nova construção e na regeneração de áreas do território; e fomentar a coesão territorial (DGT, 2014; Proposta de Lei n.º 183/XII).

Das principais inovações associadas a esta reforma, destacam-se as que reforçam e se relacionam diretamente com a RU: a classificação e reclassificação do solo, os novos instrumentos de gestão do território e a aposta na reabilitação urbana.

A nova Lei de Bases promove a clarificação do regime do solo, passando este a ser classificado apenas em duas categorias, solo rústico ou solo urbano, sendo erradicada a classificação de solo urbanizável. Deste modo, fica assim limitada a existência de terrenos expectantes, promovendo-se a contenção dos perímetros urbanos e a reabilitação das cidades, gerando ganhos de sustentabilidade energética e ambiental (Moreira da Silva, 2013).

O objetivo desta alteração é aperfeiçoar o modelo de classificação do solo, de modo a assegurar, por um lado, que o solo urbano seja efetivamente aproveitado para esse fim, de acordo com mecanismos de contratualização e execução dos planos, que possam assegurar a sustentabilidade financeira dos processos urbanos e a distribuição de encargos e benefícios; por outro lado, que o solo rural fique disponível para o aproveitamento agrícola e para os demais aproveitamentos que não exijam urbanização (MAOTE, 2013).

Como se pode ler no Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, a opção da reclassificação do solo rústico em urbano, não é impossível, no entanto, passa a ser exigida a demonstração da sustentabilidade económica e financeira dessa transformação, através de indicadores demográficos e dos níveis de oferta e procura do solo urbano. Portanto, em nome do princípio da sustentabilidade do solo, a transformação do solo rústico em urbano, é

limitada ao indispensável e deve ser sustentável dos pontos de vista económico e financeiro. Esta conversão das classes de solo deve traduzir uma opção de planeamento que será objeto de contratualização, fixando-se: o prazo para execução da operação urbanística; os encargos a suportar; e a redistribuição de benefícios e encargos.

Como reforça o Ministro Moreira da Silva (2013), promovem-se assim os investimentos sustentáveis para o desenvolvimento do território, permitindo a partilha de responsabilidade do desenvolvimento entre o Estado e os particulares, balizando a decisão de expansão urbana em requisitos de responsabilidade e sustentabilidade sob o princípio da necessidade.

Faz-se nota que na Lei de Bases de 1998, a classificação do solo era feita em duas classes, solo rural e solo urbano, os solos urbanizáveis constavam no Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio. Neste diploma, existem duas subcategorias operativas do solo urbano (Artigo 22º, nº1), o solo urbanizado e o solo urbanizável, neste sentido, o solo urbanizável é aquele que se destina à expansão urbana e no qual a urbanização é sempre precedida de programação.

Carvalho e Oliveira (2015), afirmam que esta inovação relativa à (re)classificação do solo, no seio da nova Lei de Bases e consequente revisão do RJIGT, introduzem um novo conceito para o solo urbano.

Os autores chamam à atenção para a diferença dos conceitos de solo urbano estabelecidos no RJIGT de 1999 (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro) e no RJIGT de 2015 (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio). No RJIGT de 1999, entende-se por solo urbano “aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada” (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, artigo 72.º, n.º 2, alínea b) e o solo cuja urbanização fosse possível programar (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, artigo 73.º, n.º 4, alínea b). Já no RJIGT de 2015, o solo urbano é “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação” (artigo 70.º, n.º 2, alínea a do Decreto-Lei n.º 80/2015).

Assim, associado ao conceito de solo urbano estabelecido pelo RJIGT de 1999, os planos gozavam de uma forte discricionariedade para delimitar solo urbano, claro que a sua demarcação devia sempre ser fundamentada nas perspetivas de desenvolvimento urbano no

município, face às dinâmicas demográficas e às suas necessidades económicas e sociais; já o conceito de solo urbano previsto no RJIGT de 2015, ainda subsiste alguma discricionariedade, mas apenas para o solo que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado (Carvalho e Oliveira, 2015). Os autores chamam à atenção para os solos que se encontrarem já urbanizados, ainda que parcialmente, ou edificados, tenderão a ser classificados de urbanos; mas a existência de infraestruturas não impede sua integração na classe de solo rústico, pois o solo rústico também inclui solos dotados de infraestruturas que, contudo, não lhe confirmam “o estatuto de urbano”, lembrando ainda que o solo rústico é a categoria residual, pois nela se integram os solos que não sejam classificados de urbanos (*ibidem*).

Ora, tendo em conta que devido a um modelo de ocupação edificatória fragmentado e disperso, que se foi verificando em Portugal, esse solo total ou parcialmente urbanizado ou edificado, corresponde a áreas muito extensas, o que torna importante a tarefa de reconduzir essas parcelas de território à classe de solo urbano ou à de rústico (*ibidem*).

O problema é que a nova Lei de Bases e o RJIGT de 2015 nada referem sobre como ordenar ou classificar essa ocupação fragmentada e dispersa existentes, pelo que o RJIGT de 2015 apenas estabelece que as áreas “com características híbridas, de uma ocupação urbano-rural” tanto podem ser integradas na classe de solo urbano, na categoria de Espaços Urbanos de Baixa Densidade (artigo 25.º, n.º 1, alínea e), como na classe de solo rústico, na categoria de Áreas de Edificação Dispersa (artigo 23.º, n.º 2, alínea e).

Relativamente ao solo urbanizável, entende-se, aquele que estando destinado para o processo de urbanização e edificação não está ainda (totalmente) urbanizado ou edificado. Apesar dos novos critérios para que um solo seja classificado como urbano, ou seja, estar total ou parcialmente urbanizado ou edificado, pode-se verificar na Lei de Bases (Artg. 82º, nº 3) que podem permanecer com o estatuto de urbano os solos urbanizáveis que embora não estejam ainda urbanizados nem edificados, já disponham de instrumentos de programação aprovados (solos com urbanização já programada). Para tal, as obras de urbanização têm de decorrer dentro dos prazos estabelecidos no instrumento de programação e assim estes solos integram a categoria de solo urbano, uma vez que passam a estar infraestruturados e edificados (Carvalho & Oliveira, 2015).

Elimina-se estatuto do solo urbanizável no novo quadro legal. Ainda segundo Carvalho e Oliveira (2015), em termos práticos, o solo urbanizável no território não irá desaparecer totalmente e muitos desses solos devem ser integrados na classe de solo urbano. Isto acontecerá nos casos em que existam, “vazios urbanos” dentro da cidade, ou seja, interstícios do tecido urbano por ocupar. Não faz sentido que estes solos se classifiquem como rústicos, devendo antes ser assumidos como espaços de estruturação e/ou colmatação do tecido urbano e, neste sentido, destinados a ser parcelados, infraestruturados e/ou edificados, lógica que vai ao encontro artigo 7.º do RJIGT de 2015, segundo o qual um dos critérios para classificar um solo como urbano é o da necessidade de garantir a coerência dos aglomerados urbanos existentes e a contenção da fragmentação territorial (*ibidem*).

Relativamente aos novos instrumentos de gestão do território, são conferidos aos municípios novos instrumentos, tais como a venda e o arrendamento forçados e a transferência de edificabilidade, contribuindo para a regeneração e a reabilitação urbanas (Moreira da Silva, 2013; Lei nº 31/2014, de 30 de maio, art. 35º e 36º).

Por fim, é claramente assumida a aposta na reabilitação urbana (RU), recentrando as atenções para o edificado já construído. O foco do desenvolvimento do território, estará na regeneração dos aglomerados urbanos já existentes. São regulamentados novos instrumentos de gestão do território e assegura-se que a expansão urbana apenas decorrerá quando o aglomerado urbano se encontre esgotado face a novas necessidades. Foi a expectativa de urbanizar que retirou o estímulo para reabilitar. De facto, segundo o Ministro Moreira da Silva (2013), não se pode aceitar que em Portugal, apenas 7% da atividade da construção civil fosse dedicada à reabilitação urbana, quando a média na UE era de 37%. A erradicação do solo urbanizável, a sujeição da classificação do solo urbano à viabilidade económico-financeira das operações, incluindo não apenas a construção, mas também a manutenção das infraestruturas e a possibilidade de venda e arrendamento forçados, contribuem para o reforço da RU (Lei nº 31/2014, de 30 de maio; Moreira da Silva, 2013).

Portanto, os princípios e valores expressos no novo quadro legal, principalmente no seio na nova Lei de Bases, parecem coadunar-se com as necessidades e desafios que então se colocavam ao país. Há uma aposta clara na RU, através do reconhecimento e valorização da sua importância para o desenvolvimento territorial, bem como implicitamente se pode considerar que a crise financeira acelerou esta aposta. Assim, a RU passa a ser um desígnio

nacional e um objetivo óbvio para o qual são traçadas linhas orientadoras estratégicas: as referências à contenção da expansão urbana e à dispersão edificatória, são disso testemunho.

Entretanto, a materialização dos seus objetivos e o alcance de resultados, são questões mais complexas. Como se verificou existem *nuances* que revelam que as consequências desejadas ainda vão demorar a ser alcançadas em pleno, e ainda porque se trata de uma reforma recente, os resultados não são imediatos, pelo que não podem ainda ser total ou nitidamente visíveis. Acresce que a própria reforma do quadro legal não explica (novas práticas e realidades na cidade), por si só, as diferenças desejadas (e já visíveis) nas cidades, daí a importância de observar outros fatores que com a reforma legal se articulam e se retroalimentam. Assim, parecem estar criadas as bases jurídico-legais para um novo paradigma de ordenamento do território e urbanismo, na forma de planejar e de intervir no território urbano.

Os diplomas legais específicos para a reabilitação urbana

Os regimes jurídicos da RU, conferem-lhe um carácter específico e consolidado. O primeiro passo neste sentido, deu-se com o Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio, que estabelece o Regime Jurídico Excecional da Reabilitação Urbana (RJERU) de áreas históricas e de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU) e institui a figura da Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU).

As SRU mostraram uma forma diferente na abordagem de intervenção na cidade consolidada, algo que se denota logo pelo seu tipo de estrutura - sociedade de capitais públicos com um cariz empresarial - e pelas competências que lhe são atribuídas (Alves, 2016; Cabral, 2013).

O declínio e degradação dos centros urbanos, levou a que o Estado criasse instrumentos para uma efetiva política de RU¹⁵. Assim, o RJERU vem regulamentar a matéria da RU de uma forma global, criar expectativas sobre as dinâmicas do processo de RU dos centros urbanos.

Importa destacar os princípios deste diploma. O primeiro refere que no âmbito dos poderes públicos, cabe aos municípios promover o procedimento de RU e, neste sentido, é-lhes

¹⁵ Destaca-se que já tinham existido mecanismos excecionais de intervenção com aplicação de programas em áreas especificamente delimitadas, o caso do Programa Polis.

concedida a possibilidade de constituírem empresas municipais, designadas de SRU, às quais são atribuídos poderes de autoridade e administrativos, como os de expropriação e de licenciamento. O segundo princípio é o da necessidade de conceder aos poderes públicos meios efetivos de intervenção e, para tal, são criadas as referidas SRU, instrumento empresarial através do qual se promove o procedimento de RU¹⁶. De acordo com o terceiro princípio, os poderes públicos assumem o controlo de todos os passos do procedimento de RU; o quarto princípio corresponde ao da ponderação dos direitos e obrigações dos proprietários e do equilíbrio da proteção dos direitos dos arrendatários (Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio).

Idealmente, deveriam ser os proprietários os primeiros responsáveis pelas ações de reabilitação, pelo que estes poderiam assumir diretamente a reabilitação do edificado, estabelecendo para isso um contrato com a SRU. Contudo, é-lhes concedido o direito de solicitarem que o município, ou empresa constituída para efeito, proceda às obras, sem que o seu direito de propriedade seja posto em causa, ou seja, dá-se uma intervenção por via de acordo. No entanto, na falta de possibilidade ou desacordo entre as partes (proprietários/arrendatários vs. município/SRU), as SRU podem assumir a intervenção forçada ou a expropriação, mas concluídas as obras fica assegurado o direito de preferência dos proprietários ou arrendatários. O quinto princípio é o do incentivo económico à intervenção dos promotores privados no processo de RU. Deste modo, justifica-se a criação da figura do contrato de RU, a celebrar entre o município ou SRU e os promotores privados. O sexto princípio é o da celeridade do procedimento, enquanto elemento essencial ao envolvimento dos agentes económicos (Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio). Com efeito, Alves (2016), notou que a falta de agilização dos processos de RU, nos últimos anos, uma das causas do afastamento dos promotores privados e dos proprietários das intervenções no edificado.

Se estes eram os primeiros passos que a Administração dava no sentido de constatar a realidade do parque edificado, de assumir as responsabilidades e intervir e posteriormente e

¹⁶ Havia a possibilidade da constituição de empresas municipais ou a opção de intervenção direta dos municípios e neste caso, os municípios assumiram as tarefas de RU em zonas históricas ou em ACRRU, sem intervenção de uma SRU; no entanto, a opção de criação das SRU retrata um novo modelo institucional e organizativo, que visa uma gestão mais eficiente das operações, na medida em que retira essas operações da estrutura municipal, dando-lhes autonomia de gestão e uma estrutura organizativa de natureza empresarial, tornando-a numa opção mais atrativa e eficaz face ao tipo de exigências que as operações de RU acarretam; a constituição da SRU podia fazer-se por duas vias, podendo ser: empresa municipal de reabilitação, de capital 100% municipal e participação municipal; ou sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, com participação municipal e do Estado.

de tomar ações, não é menos verdade que os seus constrangimentos financeiros tinham um papel decisivo em todo o processo. Portanto, a Administração não dispunha de meios financeiros capazes de uma dinamização efetiva, realçando a importância do investimento privado na RU, através das parcerias público-privadas, que captassem capital privado permitindo a capitalização dos projetos de RU (Cabral, 2013; Alves, 2016; Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio).

Assim, à Administração cabiam as responsabilidades e competências dinamizadoras do processo mais orientadas para o âmbito administrativo, cabendo aos promotores privados o âmbito financeiro da intervenção. As SRU tinham o papel de promover ações de RU, na medida em que não lhes competia fazer a reabilitação, mas sim promovê-la, motivando o envolvimento dos proprietários e dos agentes económicos no processo. Assim, as SRU procuraram captar investimentos e mobilizar todos os agentes de modo a criar um mercado de RU (Cabral, 2013; Alves, 2016).

A própria proposta da criação da SRU, enquanto empresa municipal, devia ter subjacente o interesse público que a empresa pretende servir, a par da demonstração de que o seu principal objetivo não é o lucro (Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio).

Eram, por isso, atribuídos às SRU poderes de autoridade, licenciamento, expropriação, fiscalização, planeamento das respetivas zonas de intervenção, assim como, competências para proceder a operações de realojamento, e ainda, exercer as competências já previstas na Lei dos Solos, de 1976, relativa às ACRRU¹⁷ (Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio).

Competia à SRU a elaboração, depois de tomada a decisão de definição de uma unidade de intervenção, de um Documento Estratégico orientado para essa unidade: “nos instrumentos de atuação, é instituída a figura do “Documento Estratégico”, não enquadrável do âmbito dos instrumentos de gestão territorial, tratando-se, desta forma, de uma operacionalização exclusiva das SRU, sem enquadramento jurídico no âmbito dos PMOT” (Alves, 2016, p. 200). No documento estratégico deveriam constar (Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio, artg.15º):

- a) A definição dos edifícios a reabilitar e a extensão das intervenções neles previstas;

¹⁷ Nomeadamente na alínea b) no nº 1 do artigo 42º; no nº2 do artigo 44º; e no artigo 46º, do Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de novembro.

- b) A indicação dos respetivos proprietários, demais titulares de direitos reais e arrendatários, nos termos do artigo 37.º do presente diploma;
- c) Um projeto base de intervenção, no qual se descrevem as opções estratégicas em matéria de reabilitação, designadamente no que concerne a habitação, acessibilidades, equipamentos, infraestruturas ou espaço público, quando a intervenção inclua estas áreas, explicando sumariamente as razões das opções tomadas de modo a refletir a ponderação entre os diversos interesses públicos relevantes;
- d) A planificação e estimativa orçamental das operações a realizar;
- e) A indicação dos eventuais interessados em colaborar com os proprietários na recuperação dos imóveis.

Em 2007, é aprovado o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), pela Lei nº 58/2007, de 4 de setembro, e no âmbito dos objetivos - estratégicos, específicos e respetivas medidas prioritárias - enumerados no seu Programa de Ação, importa destacar alguns relevantes à RU (quadro 3).

Estes objetivos, assim como o próprio PNPOT, apontam para um desenvolvimento territorial coerente, coeso e sustentável, eficaz e eficiente, de modo a suprir as necessidades da população, como é o caso, por exemplo, da habitação; este caminho constrói-se, entre outras coisas, através da RU e do abandono de opções urbanas expansionistas.

Quadro 3 - Referências mais diretas às RU no Programa de Ação do PNPOT

OBJECTIVO ESTRATÉGICO	OBJECTIVO ESPECÍFICO	MEDIDA PRIORITÁRIA
1. Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos	1.10. Proteger e valorizar as paisagens e o património cultural.	-
3. Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais	3.3. Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico no Continente, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço de centralidades intraurbanas.	3.3.4. Incentivar novas parcerias para o desenvolvimento de programas integrados de reabilitação, revitalização e qualificação das áreas urbanas, reforçar e agilizar o papel das Sociedades de Reabilitação Urbana e rever o enquadramento fiscal e financeiro das operações integradas nestes programas (2007-2009).

4. Assegurar a equidade territorial no provimento de infraestruturas e de equipamentos coletivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social	4.3. Desenvolver programas e incentivar ações que melhorem as condições de habitação, nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis.	-
---	--	---

Fonte: elaborado a partir do Programa de Ação do PNPOT, de dezembro 2007

A relação entre o PNPOT e a RU é relevante por dois motivos, primeiro e lembrando que “o PNPOT colocou o tema do OT na agenda política nacional” (Queirós, 2009, p.81), ajuda a clarificar a dimensão crescente da importância e da necessidade da RU no âmbito de uma política territorial nacional, entendendo-se, assim, a RU enquanto opção política, mas também enquanto imperativo económico e social; segundo, e decorrente dessa crescente relevância da RU, no mesmo sentido em que Queirós (2009) faz a pergunta geral “que formas orgânicas e institucionais da administração se geraram para garantir a execução das propostas do PNPOT”, aqui a pergunta que se coloca, naturalmente direccionada para a RU, é se o dispositivo legal da RU existente seria capaz de concretizar os objetivos específicos do quadro 3? Ou seja, dá-se um confronto entre as medidas e apostas do PNPOT e a legislação existente em relação à RU.

Fazendo um confronto entre as disposições do PNPOT e a legislação existente para a RU, mais concretamente o RJERU (Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio), e visto que este se orienta para as zonas históricas e para as ACRRU, facilmente se chega à conclusão de que este é restrito no seu âmbito de aplicação, não se mostrando como um instrumento legal eficaz face às disposições do PNPOT. A par disto, como afirma Alves (2016), as críticas dirigidas a este diploma (ao RJERU), apontam para o facto de este regular essencialmente a constituição e o funcionamento, as atribuições e os poderes das SRU e não tanto as operações de reabilitação urbana, tudo isto face a um contexto em que é dada prioridade à RU.

Perante isto, o próximo passo deu-se com a Proposta de Lei nº 266/X, de 30 de abril de 2009, que propõe revogar o DL nº 104/2004 (RJERU), cuja visão é um enquadramento normativo de RU ao nível programático, procedimental e de execução. O objetivo desta proposta é permitir a criação de um regime jurídico único, onde se encontrem os objetivos, os princípios, os

procedimentos e os instrumentos de política urbanística a aplicar na RU (Proposta de Lei nº 266/X). Propõe-se, então, uma nova abordagem em relação ao RJERU, assim como o alargamento da sua aplicabilidade.

Assim se chega ao Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro, que aprova o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), revogando o DL nº 104/2004, de 7 de maio. Este novo diploma apresenta-se, por um lado, como uma reinterpretação do RJERU, na medida em que retoma a figura de uma sociedade coordenadora, que se designa de “Entidade Gestora” em vez de SRU e ainda mantém os mesmos mecanismos de intervenção. Por outro lado, a grande inovação dá-se com a instituição da figura da Área de Reabilitação Urbana (ARU) e ainda com a especificação e diferenciação de dois tipos de Operação de Reabilitação Urbana (ORU) - simples e sistemática. No RJRU fica enquadrada a figura do ‘Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana’ (Alves, 2016).

Uma ARU corresponde a uma “área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, podendo ser delimitada em instrumento próprio ou corresponder à área de intervenção de um plano de pormenor de reabilitação urbana” (artigo 2º alínea b), pelo que a cada ARU corresponde uma ORU (artigo 7º, nº2). Já uma ORU consiste num “conjunto articulado de intervenções visando, de forma integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área” (artigo 2º, alínea h). Estas podem ser simples ou sistemáticas; as simples correspondem a uma intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigindo-se primordialmente à reabilitação do edificado, num quadro articulado de coordenação e apoio da respetiva execução (artigo 8º, nº2); já a sistemática, consiste numa intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigida à reabilitação do edificado e à qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva, visando a requalificação e revitalização do tecido urbano, associadas a um programa de investimento público (artigo 8º, nº 3).

No artigo 3º do diploma elencam-se 17 objetivos, bastante ambiciosos e diversos. Essa diversidade pressupõe relações com outras áreas e políticas públicas com as quais a RU mantém relações, ou seja, é possível partilhar grande parte desses objetivos com objetivos de

outras políticas (Zbyszewsky, 2010; Oliveira et al., 2011). Alguns têm um carácter estritamente urbanístico, como o caso da reabilitação (física) dos edifícios e tecidos urbanos referidos nas alíneas *a*, *b* e *f*, da modernização das infraestruturas, referido na alínea *f*, da melhoria do ambiente urbano, referido nas alíneas *j* e *o*; mas por outro lado, estão presentes as políticas habitacionais, referidas nas alíneas *c* e *n*; a política de proteção e salvaguarda do património cultural referida nas alíneas *d* e *e*; a política ambiental referida nas alíneas *g*, *j* e *r*, sendo este último também um objetivo das políticas energéticas; as políticas de cariz social ou de coesão económico-social, na já referida alínea *g*, assim como a *h*, *i*, *l* e *m*; e ainda as políticas de transporte e de mobilidade, com referencias nas alíneas *p* e *q* (Decreto-Lei nº 307/2009, artigo 17º; Oliveira et al., 2011).

Esta situação revela a necessidade de uma integração, no sentido de maximizar os resultados e benefícios desses objetivos, uma vez mais, apelando à intersectorialidade das políticas a que Carvalho (2013) se referia.

Do Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro, destaca-se, ainda, a distinção dos diferentes deveres de promoção da RU, que constam nos seus artigos 5º e 6º. Segundo o artigo 5º, cabe ao Estado, às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais assegurar a promoção das medidas necessárias à reabilitação de áreas urbanas que dela careçam. Segundo o artigo 6º, que corresponde ao dever de reabilitação de edifícios, os proprietários de edifícios ou frações têm o dever de assegurar a sua reabilitação, nomeadamente, realizando todas as obras necessárias à manutenção ou reposição da sua segurança, salubridade e arranjo estético, nos termos previstos neste Decreto-Lei (nº1); os proprietários e os titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre edifício ou frações não podem, dolosa ou negligentemente, provocar ou agravar uma situação de falta de segurança ou de salubridade, provocar a sua deterioração ou prejudicar o seu arranjo estético (nº2).

Deste artigo 6º, destaca-se a responsabilização dos privados, embora este dever de reabilitação dos edifícios não seja novo, constando já no Regime Geral das Edificações Urbanas (Decreto-Lei nº 38.382, de 7 de agosto de 1951, no seu artigo 10º) e no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dezembro, nos seus artigos 89º e 89º-A). Ainda que não exista qualquer sanção neste diploma, estas podem ser criadas através de regulamento municipal, mas é sobretudo na estratégia da ORU que se deve aferir o grau de responsabilidade.

O diploma introduz a figura da Entidade Gestora (artigo 9º), órgão que coordena e gere as ORU. Esta pode ser de dois tipos: o município pode optar por assumir diretamente a gestão de uma ORU; ou então, definir como entidade gestora uma empresa do sector empresarial local, de acordo com o artigo 10º. O mesmo artigo esclarece que quando a empresa do sector empresarial local tenha por objeto social exclusivo a gestão de operações de reabilitação urbana, adota a designação de SRU; e ainda que o tipo de entidade gestora é adotado, na estratégia de reabilitação urbana ou no programa estratégico de RU.

Em maio de 2011, é celebrado o Memorando de Entendimento entre Portugal e a TROIKA¹⁸, que veio introduzir medidas relativas à RU, a saber (Público, n.d.):

- I. Alterar o regime de arrendamento urbano para assegurar um equilíbrio dos direitos e obrigações entre os proprietários e os inquilinos, tendo em consideração a vulnerabilidade social¹⁹ (6.1. do Memorando);
- II. Adotar legislação para simplificar os procedimentos administrativos no licenciamento das obras de reabilitação²⁰ (ponto 6.2. do Memorando);
- III. Modificar os impostos sobre o património com o objetivo de incentivar o arrendamento face a aquisição de casa própria²¹ (ponto 6.4. do Memorando).

O XIX Governo, eleito em junho de 2011, assume o compromisso de cumprir os termos do Memorando, incluindo no seu programa um conjunto de medidas nesse sentido. É no

¹⁸ Comissão Europeia (CE), Banco Central Europeu (BCE) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

¹⁹ Cujos objetivos da medida são: i) ampliar as condições ao abrigo das quais pode ser efetuada a renegociação de arrendamentos habitacionais sem prazo, incluindo a limitação da possibilidade de transmissão do contrato para familiares em primeiro grau; ii) introduzir um enquadramento para aumentar o acesso das famílias à habitação, eliminando gradualmente os mecanismos de controlo de rendas, tendo em conta os grupos mais vulneráveis; iii) reduzir o pré-aviso de rescisão de arrendamento para os senhorios; iv) prever um procedimento de despejo extrajudicial por violação de contrato, com o objetivo de encurtar o prazo de despejo para três meses; v) reforçar a utilização dos processos extrajudiciais existentes para ações de partilha de imóveis herdados.

²⁰ Cujos objetivos da medida são: i) simplificar os procedimentos para obras de reabilitação, requisitos de segurança, licenças de utilização e formalidades para inovações que beneficiem e aumentem a qualidade e o valor do edifício (tais como medidas de poupança de energia). A maioria dos proprietários das frações de um imóvel será definida como representando a maior parte do valor total do edifício; ii) simplificar as regras para o realojamento temporário de inquilinos de um edifício sujeito a obras de reabilitação tendo em consideração as necessidades dos inquilinos e o respeito pelas suas condições de vida; iii) conceder aos senhorios a possibilidade de pôr termo ao contrato de arrendamento devido a obras de renovação significativas (afetando a estrutura e a estabilidade do edifício), com um pré-aviso máximo de 6 meses; iv) normalizar as regras que determinam o nível do estado de conservação do imóvel e as condições para a demolição de edifícios em ruínas.

²¹ Cujos objetivos da medida são: i) Limitar a dedução fiscal em sede de IRS dos juros a partir de 01/01/2012, com exceção das famílias de baixos rendimentos; ii) Reequilibrar os impostos sobre o património reduzindo o IMT e aumentando o IMI; iii) Reduzir o prazo de isenção de IMI na aquisição de habitação própria; iv) Aumentar o IMI dos fogos desocupados.

seguimento destas disposições que é elaborada e apresentada a Proposta de Lei nº 24/XII, com entrada na Assembleia da República a 30 de setembro de 2011, propondo deste modo, a primeira alteração do Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro. Assim, na exposição de motivos dessa proposta, no seu artigo 1º, estão enumeradas medidas que visam agilizar e dinamizar a RU, sendo as principais alterações introduzidas ao RJRU (Proposta de Lei nº 24/XII, artigo 1º):

- a) Flexibilizando e simplificando os procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana;
- b) Criando um procedimento simplificado de controlo prévio de operações urbanísticas;
- c) Regulando a reabilitação urbana de edifícios ou frações, ainda que localizados fora de áreas de reabilitação urbana, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos e em que se justifique uma intervenção de reabilitação destinada a conferir-lhes adequadas características de desempenho e de segurança.

Neste sentido, em 2012, surge a Lei nº 32/2012, de 14 de agosto, procedendo à primeira alteração ao RJRU (Decreto-Lei 307/2009, de 23 de outubro) e à 54ª do Código Civil.

O objetivo desta modificação do RJRU é eliminar os constrangimentos que impediram a implementação de uma política efetiva de reabilitação urbana, permitindo maior rapidez na realização de iniciativas de reabilitação e promovendo o investimento de particulares (Dias, 2017).

Assim, antes do Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro, não havia um corpo legal específico da RU, apenas referências atomizadas e avulsas por vários diplomas e o RJRU (Decreto-Lei 104/2004, de 7 de maio), mas que se mostrou também ele restrito na sua atuação e, naturalmente, nos seus resultados. Com a crescente consciência política da importância e urgência da RU, em 2009, surge uma figura legal, o Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro, que se propõe a albergar a RU atendendo à sua complexidade de atuação e de instrumentos, dando à reabilitação urbana um corpo jurídico, que até aqui tinha sido disperso e pouco coerente. No entanto, o Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro, foi alvo de críticas que apontavam para a necessidade de o aperfeiçoar quanto às exigências de celeridade e pragmatismo inerentes à RU, avançando com a simplificação do procedimento de delimitação da ARU (Alves, 2016). É neste contexto que este sofre a primeira alteração com a Lei nº 32/2012, de 14 de agosto. Esta alteração, acontece no sentido de dinamizar e agilizar a RU, no

entanto, e como afirma Alves (2016), ainda persistem algumas lacunas, a saber: a desvalorização da participação, fator crucial ao sucesso de qualquer política de reabilitação urbana; o facto de a atuação ainda passar por medidas repressivas dos proprietários, quando deveria consagrar mais medidas preventivas e de incentivo; e a falta de desenvolvimento da exigência de avaliação e monitorização.

Vistas as disposições legais e teóricas, naturalmente, levanta-se a questão do impacto real na RU e dos resultados do RJRU.

Dias (2017) dedicou-se à análise do RJRU (Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro), aplicando a teoria do ciclo político e o modelo das etapas a ele associado. Segundo a mesma, depois da alteração de 2012, o novo regime resultou na aprovação de 792 ARU²². Mas essas ARU deixaram de estar associadas a quaisquer ORU, ou seja, a estratégias ou programas estratégicos de reabilitação urbana. Isso significa que a delimitação dessas ARU não implica uma promoção estratégica da regeneração urbana pelos atores públicos. Envolve apenas a definição de um conjunto de benefícios fiscais por parte do município e dá aos proprietários o direito de aceder a incentivos e incentivos fiscais e financeiros.

Embora a simplificação da delimitação das ARU tenha incentivado os municípios a criar estas áreas, outro fator explica a explosão do número de ARU criadas a partir de 2012: a modificação da regulamentação que define o sistema de acesso aos apoios financeiros no âmbito do *JESSICA Community Fund*²³ de 2012, que condiciona o acesso ao financiamento de operações de revitalização urbana à existência de uma ARU delimitada. Por isso, é mais interessante para os municípios a criação de ARU (Dias, 2017).

Mas deve notar-se que das 792 ARU aprovadas em Portugal, apenas 64²⁴ se associam a uma ORU e a uma estratégia ou programa estratégico de reabilitação (Dias, 2017).

²²Consultado por Dias (2017), a 17.05.2017, em <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/homearu.html>.

²³ O *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*, consiste num instrumento de engenharia financeira desenvolvido pela Comissão Europeia, Banco Europeu de Investimento e Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa. Este programa visa financiar projetos sustentáveis em áreas urbanas, sendo uma das suas áreas prioritárias de intervenção, a reabilitação e regeneração urbana incluindo regeneração de equipamentos e infraestruturas urbanas.

²⁴ Segundo a última consulta, a 17.05.2017, ver nota de rodapé nº 21.

Não há avaliação formal para observar os impactos precisos e quantificados do novo RJRU de 2012 na reabilitação urbana. Nos últimos anos, no entanto, observou-se um *boom* na reabilitação urbana. Está ligado a muitos fatores e não direta e exclusivamente a este quadro normativo. É, todavia, interessante notar que a Associação das Indústrias de Construção Civil e Obras Públicas registou, aumentos acentuados na atividade de reabilitação urbana: foi observado um aumento de 10,1% entre 2015 e 2016 neste setor (Dias, 2017).

Lei das rendas

A história do arrendamento urbano em Portugal é extensa e conturbada. A relação entre as leis das rendas e o estado de conservação/degradação dos edifícios é bastante conhecida e várias vezes apontada como o ponto de partida do processo de degradação do património urbano, fenómeno que se prolongou durante décadas em Portugal (Krahmer, 2017; Alves, 2016; Paiva et al., 2006). De facto, o ‘congelamento’ prolongado das rendas provocou danos incalculáveis sobre o património habitacional (Fonseca Ferreira, 1987, citado por CET/ISCTE et al., 2008). A exemplificar registam-se as situações como a prorrogação obrigatória do contrato para o senhorio caso o arrendatário assim o desejasse, o congelamento das rendas para Lisboa e Porto que após o 25 de abril de 1974 se estende a todo o país. Também após 1974, restringiu-se a liberdade contratual do senhorio, ao serem criadas penalizações aos proprietários que não pretendessem arrendar os seus imóveis (Silva, 2014) e a possibilidade de transmissão por morte do arrendatário.

Naturalmente, isto levou, por um lado, ao crescente desinteresse dos potenciais investidores em orientar os capitais na aquisição de edifícios/prédios para arrendamento e à degradação generalizada do parque habitacional, visto que os proprietários, limitados pelos fracos montantes das rendas recebidas, não fizeram trabalhos de conservação/manutenção nos imóveis (Santos, 2004). Por outro lado, levou a que os inquilinos vivessem quase sem condições de habitabilidade (Silva, 2014), não esquecendo que existiam condições que permitiam o acesso à aquisição própria através do regime de crédito bonificado (Silva, 2001).

A falta de atualização das rendas tornava os contratos de arrendamento inoperantes, pelo que, foram introduzidas tentativas de atualização de rendas. Mesmo o facto de ter sido fixada a atualização anual das rendas, segundo coeficientes determinados pelo governo, esses

coeficientes foram sempre estabelecidos abaixo da taxa de inflação e os resultados não foram suficientes para dinamizar o mercado de arrendamento (Silva, 2014).

A necessidade de intervir e reformar este setor conduziu a uma reforma legal. Assim, surge o Decreto-Lei nº 321-B/90, de 15 de outubro, conhecido como o Regime de Arrendamento Urbano (RAU), e posteriormente o Decreto-Lei nº 257/95, de 30 de setembro, que alterou alguns artigos do RAU.

O RAU excluiu a prorrogação obrigatória do contrato para aqueles celebrados após a sua entrada em vigor e os contratos passaram a ter duração mínima de 5 anos, com possibilidade de renovação, e introduz algumas possibilidades de atualização das rendas. No entanto, os contratos celebrados antes do RAU, os chamados “contratos antigos”, continuavam ao abrigo do regime anterior, que segundo Silva (2014) era a categoria onde se encontrava a maior parte dos contratos de arrendamento, o que explica efeito limitado do RAU.

Posteriormente, com a publicação da Lei nº 6/2006, de 27 de fevereiro, surge o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU). Este introduziu algumas mudanças para os “contratos antigos”. A prorrogação obrigatória do contrato de arrendamento é revogada, assim, para casos de contratos com duração indeterminada, admite-se a denúncia pelo senhorio mediante a comunicação ao inquilino, com antecedência de 5 anos.

O regime transitório também ficou aquém das expectativas, pois o NRAU criou três regimes para o arrendamento urbano. Sobre as disposições transitórias, Silva (2014) afirma que se pretendia proteger o senhorio, para que este pudesse receber uma retribuição condigna pela cedência do seu imóvel e proteger o arrendatário que poderia exigir a realização de obras de conservação e recuperação do imóvel.

A atualização da renda poderia ser requerida pelo senhorio ou pelo arrendatário, mas esta estava dependente de uma avaliação fiscal ao imóvel, no sentido de determinar o nível de conservação do mesmo (para permitir aumentos de renda apenas nos casos em que se garantissem boas condições de habitabilidade ao inquilino), no entanto, o valor máximo dessa atualização seria de 4% do valor do imóvel (Lei nº 6/2006, de 27 de fevereiro, art. 31º).

Esta reforma, também não foi eficaz, pois não corrigiu os problemas do arrendamento urbano, continuando a ser preciso dinamizar o mercado de arrendamento e a resolver o envelhecimento e degradação do parque habitacional.

Se se registava a necessidade de uma reforma legislativa, essa necessidade ganhou nova dimensão e urgência com a crise financeira de 2007/2008, pois a alteração ao regime do arrendamento urbano foi uma das exigências do Memorando de Entendimento celebrado posteriormente com a Troika. Consta do ponto 6.1. do referido documento, relativo ao Mercado de Arrendamento, que visa “alterar o regime de arrendamento urbano para assegurar um equilíbrio dos direitos e obrigações entre os proprietários e os inquilinos, tendo em consideração a vulnerabilidade social”.

A Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, surge, assim, assumindo como objetivo a criação de “um verdadeiro mercado de arrendamento que, em conjunto com o impulso à reabilitação urbana, possa oferecer aos portugueses soluções de habitação mais ajustadas às suas necessidades, menos consumidoras dos seus recursos – e, por isso, também promotoras da poupança – e que fomentem a sua mobilidade, permitindo-lhes mais facilmente encontrar emprego” (Proposta de Lei nº 38/XII, p. 2).

As principais alterações em relação aos contratos de arrendamento para habitação têm três linhas de intervenção, relativas a: duração dos contratos; cumprimento da obrigação de pagamento de renda; e promoção da reabilitação do edificado português (Proposta de Lei nº 38/XII). Relativamente à duração dos contratos, estes podem ser de duração variada, não estando sujeitos a prazos mínimos, mas se as partes nada estipularem, os contratos consideram-se celebrados pelo prazo de dois anos (Proposta de Lei nº 38/XII).

Relativamente cumprimento da obrigação de pagamento de renda, quando o arrendatário se encontra em incumprimento de pagamento, esta lei permite uma rápida cessação do contrato e consequente desocupação do locado, assim, o senhorio pode resolver o contrato após dois meses de não pagamento da renda, comunicando-o ao inquilino.

Já na linha da promoção da reabilitação do edificado, é possível denunciar o contrato de arrendamento celebrado por duração indeterminada, quando o senhorio pretenda proceder à demolição ou realização de obra de remodelação ou restauro profundos, que impliquem a desocupação do locado, o qual passa a ser efetuado por mera comunicação. Por outro lado, e como garantia que essa intervenção é realizada, está prevista uma responsabilização severa do senhorio que, após a denúncia do contrato nestes termos, não execute essas obras (Proposta de Lei nº 38/XII).

Quanto à renovação automática do contrato, o período mínimo de renovação automática desaparece, exceto a "estipulação em contrário (pelas partes), o contrato celebrado com prazo certo renova-se automaticamente no seu termo e por períodos sucessivos de igual duração" (Código Civil, artigo 1096º).

Em relação à denúncia dos contratos de arrendamento com duração indeterminada, os arrendatários podem denunciar esses contratos sem qualquer justificação, mas mediante a comunicação ao senhorio (art. 1100º, alíneas a e b), já os senhorios podem denunciar esses contratos com necessidade de justificação, estas por sua vez sujeitas à verificação do que está previsto nos artigos 1102º e 1103º do Código Civil. Assim, o senhorio pode denunciar o contrato se, por um lado, se tiver “necessidades de habitação própria ou dos seus descendentes em 1.º grau” (Código Civil, art. 1102º, alínea b), por outro lado, pretenda “demolição ou realização de obra de remodelação ou restauro profundos que obriguem à desocupação do locado” (Código Civil, art. 1101º, alínea b). Neste sentido, o senhorio poder denunciar o contrato "mediante comunicação ao arrendatário com antecedência não inferior a dois anos sobre a data em que pretenda a cessação" (Código Civil, art. 1102º, alínea c).

Esta lei restringe a transmissão por morte do arrendatário, assim o contrato não caduca quando este tenha deixado um “cônjuge com residência no locado” (art. 1106º, nº1, alínea a), ou uma “pessoa que com ele vivesse em união de facto há mais de um ano” (alínea b), ou ainda uma "Pessoa que com ele vivesse em economia comum há mais de um ano" (alínea c), estes últimos dois casos o transmissário teria de residir no locado há mais de um ano (a contar desde a morte do arrendatário) (nº2). No caso do novo arrendatário falecer, pode haver nova transmissão se este deixar alguém nas mesmas condições anteriores (nº 3).

Muito se pode dizer sobre esta reforma, nomeadamente o impacto social que teve nos agregados familiares, mas essa discussão não terá aqui lugar. O que se pretende ressaltar é a dinamização do mercado de arrendamento, o restabelecimento da liberdade contratual, há muito perdida, pois desde os anos 1940 até esta reforma, verificava-se uma forte proteção dos inquilinos, proteção essa inibidora da reabilitação e conservação do edificado, como afirmado anteriormente. Já a situação pós reforma, embora possa indicar um certo equilíbrio de direitos e deveres entre as partes (senhorio e arrendatário), dada a conjuntura atual (melhor desenvolvida no ponto 3.3.3. deste trabalho), revela uma tendência de proteção mais orientada para o senhorio, em detrimento dos inquilinos e da sua qualidade de vida (basta

verificar a duração dos contratos que parece não estar em harmonia com as necessidades habitacionais das famílias). Esta reforma expõe também uma situação de busca pelos valores de troca, em detrimento do valor de uso, ou valor social dos imóveis para habitação, como se mencionou anteriormente (ponto 3.1.).

3.3.2. Eixo fiscal

Adair et al. (2003) explicam que as áreas urbanas degradadas, caracterizadas pelo baixo valor da propriedade, devido à falta de procura e ao estado de abandono e degradação das infraestruturas, tornam difícil chegar a um valor consensual de mercado. Esta falta de informação sobre os valores de mercado e o reduzido número de transações nestas áreas, resultam num mercado considerado pouco transparente e, consequentemente, associado a níveis elevados de risco e incerteza, fatores que levam ao desincentivo do investimento privado. Por isso, aquelas áreas são percecionadas pelo sector privado como pouco atrativas para investimento, pelo que a estimulação do mercado nessas áreas torna-se muito dependente do sector público.

Os projetos de RU acarretam um risco elevado e, naturalmente, os investidores esperam lucros, aliás, o lucro é o principal fator que influencia as decisões de investimento do sector privado em projetos de RU, sendo o segundo fator, o nível de risco associado ao investimento (Adair, 1999). Do ponto de vista do sector privado, Adair et al. (2003) referem dois princípios básicos, que convém ter em conta e que apelam a um equilíbrio e coordenação entre o sector público e o privado: *the private sector alone will not bring forward regeneration, and will require from the public sector some element of support to offset the perceived risk within regeneration areas* (p. 1078). Portanto, o Estado deve criar condições para que essas áreas degradadas se tornem suficientemente atrativas para o investimento privado, garantindo a capacidade de alcançar uma margem de lucro aceitável.

Entretanto, a própria intervenção do Estado, para além de estimular a atividade do mercado dessas áreas, dando suporte ao processo de desenvolvimento físico, enquanto promotor de infraestruturas e equipamentos públicos, deve também atuar como moderador das externalidades negativas e garantir as necessidades sociais, a preservação de recursos, e a qualidade ambiental (Adair, 1994, citado por Ribeiro, 2005). Quer isto dizer que o papel do

Estado é fundamental para estimular o interesse do sector privado, através de incentivos e outros mecanismos, que criem condições atrativas para o investimento privado (figura 3).

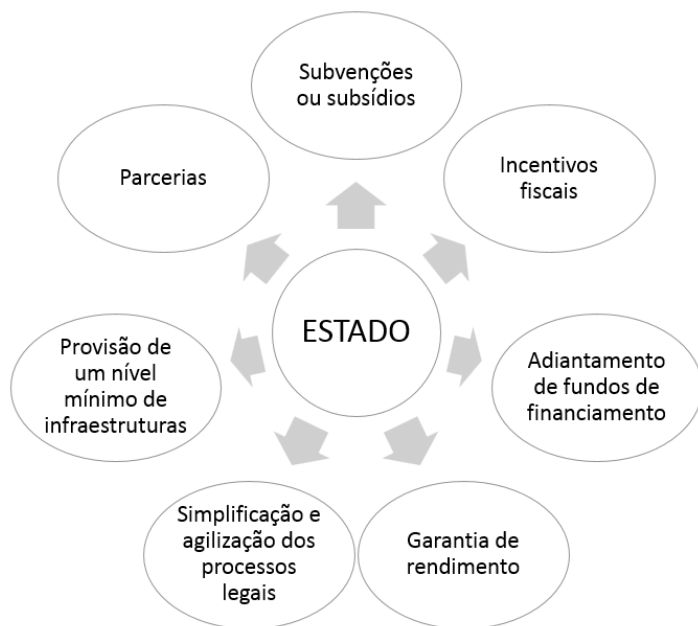


Figura 3 - O papel do Estado na estimulação da atividade privada

Fonte: elaboração própria, a partir de Adair et al., 1999, citado por Ribeiro, 2005

Relativamente aos fatores apresentados na figura 3, o estudo de Adair et al. (1999, citado por Ribeiro, 2005) revelou duas notas interessantes. Por um lado, os fatores como a disponibilidade de subsídios, benefícios fiscais e de parcerias, quando consideradas isoladamente, têm pouca expressão na seleção de novos projetos; no entanto, quando esses fatores, assim como os restantes da figura 3, são pensados de forma integrada, assumem grande importância nessa tomada de decisão. Por outro lado, as empresas consideram que os fatores com potencial para melhorar e otimizar os esforços públicos para a RU, são na verdade um conjunto de instrumentos não financeiros, ou seja, aparentemente o sector privado procura a simplificação de procedimentos e a flexibilização dos processos e das práticas existentes. Mas também, clareza das políticas públicas e mais iniciativas políticas inovadoras. Isto para que o sector privado seja capaz de reagir, em tempo útil, à mudança das condições de mercado nas áreas em questão.

De acordo com o referido estudo de Adair et al. (1999, citado por Ribeiro, 2005), o nível de interesse do sector privado em medidas fiscais é relativamente baixo e, portanto, uma estratégia que apenas contemple essas medidas, sem o reforço de outras complementares, pode não estimular, nem conduzir os fluxos de fundos privados para a RU.

O relatório *Towards an Urban Renaissance*²⁵, visava uma otimização do uso do solo urbano existente, estabelecendo como uma das principais orientações, a reciclagem das áreas urbanizadas existentes e dos edifícios em estado de abandono ou degradação, e em simultâneo a redução da oferta de áreas livres de expansão (ainda não urbanizadas), tendo em conta as necessidades locais e a procura prevista de habitações (Ribeiro, 2005).

O referido relatório propunha ainda um conjunto vasto de medidas que tinham como objetivo atrair investimento privado para a reabilitação urbana, tendo o sector público um papel de alavanca, através da utilização de fundos públicos para atrair o mercado privado. De entre essas medidas estavam as medidas fiscais, focadas em áreas urbanas prioritárias e dirigidas a promotores, residentes e comerciantes (quadro 4).

Quadro 4 - Medidas Fiscais do relatório Towards an Urban Renaissance

Públicos-alvo	Medidas Fiscais
Para apoiar os promotores	<ul style="list-style-type: none"> • Isenção da taxa de IVA nos trabalhos de reabilitação e recuperação dos edifícios ou, no caso de se verificar a oposição da Comissão Europeia, adoção de uma taxa reduzida de 5%; • Isenção e redução do imposto de selo na aquisição de propriedades; • Deduções especiais dos custos de regeneração no imposto sobre o rendimento;
Para atrair residentes e comerciantes	<ul style="list-style-type: none"> • Isenção ou redução do imposto de selo nas vendas de residências; • Taxas reduzidas nos seguros sobre o recheio das casas e sobre os automóveis; • Taxas municipais reduzidas nas concessões para negócios locais

Fonte: Urban Task Force, 1999, adaptado de Ribeiro 2005

Adams et al. (2000), referem, por outro lado, que a utilização de agravamentos fiscais pode ser uma medida adequada:

- em áreas verdes de expansão, para onde se verifique um padrão de fuga persistente do desenvolvimento e crescimento urbano, quando ainda houver disponibilidade de localizações alternativas em áreas urbanas centrais existentes que necessitam de ser reabilitadas, através de imposto ou taxa sobre a mudança de uso de solo de rural para urbano;
- nas áreas centrais com grande procura que necessitem de reabilitação e sofram fenómenos especulativos por parte dos proprietários expectantes, através do imposto ou taxa sobre terrenos ou edifícios degradados expectantes.

Os constrangimentos das áreas degradadas, podem ser abordados e solucionados ao nível do estímulo de mercado, nomeadamente, através de instrumentos fiscais que funcionem como incentivo ao investimento, por parte dos promotores, residentes e comerciantes. Portanto,

²⁵ Encomendado pelo governo trabalhista inglês em 1998 à *Urban Task Force* (estabelecida pelo *Department of Environment, Transport and Regions*) e publicado em 1999.

estes incentivos pretendem dinamizar o mercado nessas áreas, influenciar o comportamento e as escolhas dos atores. Convém ter presente a importância da complementaridade das medidas fiscais com outras, como se viu anteriormente, pois quando consideradas isoladas podem ter pouca expressão aquando da atração de investimento para essas áreas.

Existem também os programas de financiamento orientados para a RU. Da constatação das realidades de certas áreas urbanas, testemunhas de um declínio urbano e económico, surgiram as iniciativas e programas orientados para a RU, no âmbito das políticas públicas urbanas, quer ao nível nacional, quer ao nível europeu.

Fiscalidade

No âmbito da fiscalidade que incide sobre a atividade urbanística e áreas relacionadas (como é o caso da propriedade de imóveis), existem vários instrumentos fiscais, em forma de tributação, benefícios e penalizações, previstos no sistema fiscal português (Ribeiro, 2005). No entanto, são focados os incentivos e benefícios fiscais que existem para a RU, ou seja, os apoios que são dados à RU, sobretudo, numa perspetiva que incentive a participação financeira do sector privado. Os quadros 5 e 6 sintetizam os principais benefícios fiscais.

Quadro 5 - Incentivos fiscais para reabilitação de prédios urbanos e para a aquisição de prédios urbanos para reabilitação

Para a reabilitação de prédios urbanos	Para a aquisição de prédios urbanos para reabilitação
Prédios urbanos ou frações autónomas concluídos há mais de 30 anos ou localizados em ARU	
- isenção do IMI, por um período de 3 anos, a contar do ano de conclusão das obras de reabilitação, que poderá ser renovada por mais 5 anos, a requerimento do proprietário, no caso de imóveis afetos a arrendamento para habitação permanente ou a habitação própria permanente. (EBF, artg. 45, nº2, alínea a)	- isenção de IMT, nas aquisições de imóveis destinados a intervenções de reabilitação, desde que o adquirente inicie as respetivas obras no prazo máximo de três anos, a contar da data de aquisição. (EBF, artg. 45º, nº2 alínea b) - isenção de IMT na primeira transmissão, subsequente à intervenção de reabilitação, a afetar a arrendamento para habitação permanente ou, quando localizado em área de reabilitação urbana, também a habitação própria e permanente (EBF, artg. 45, nº 2 alínea c)

Fonte: elaboração própria, a partir do EBF, consultado em maio de 2018

Quadro 6 - Incentivos fiscais para a tributação das mais valias e para a dedução de encargos com a reabilitação de imóveis

	Tributação das mais valias	Dedução de encargos com a reabilitação de imóveis
Imóveis, localizados em ARU	- As mais-valias auferidas por sujeitos passivos de IRS residentes em território português decorrentes da primeira alienação, subsequente à intervenção, de imóvel localizado em área de reabilitação urbana, são tributadas à taxa autónoma de 5 %, sem prejuízo da opção pelo englobamento. (EBF, art. 71º, nº5)	- São dedutíveis à coleta, em sede de IRS, até ao limite de 500 euros, 30 % dos encargos suportados pelo proprietário, relacionados com a reabilitação (EBF, art. 71, nº4) - Os rendimentos prediais auferidos por sujeitos passivos de IRS residentes em território português são tributados à taxa de 5 %, sem prejuízo da opção pelo englobamento, quando sejam inteiramente decorrentes do arrendamento de (EBF, art. 71, nº7)
Imóveis arrendados passíveis de atualização faseada das rendas		

Fonte: elaboração própria, a partir do EBF, consultado em maio de 2018

Estes são os principais benefícios fiscais em vigor para a RU, nota-se que são bastante orientados para as ARU, no entanto, são alguns passos no sentido de tornar a atividade de RU um pouco mais apelativa.

Financiamento

No âmbito no Portugal 2020, a RU encontra-se enquadrada numa lógica de continuidade da trajetória de desenvolvimento das regiões, no sentido de superar os atuais constrangimentos sociais e económicos e, naturalmente, alinha-se com a Estratégia Europa 2020, aproveitando de forma mais inteligente, inclusiva e sustentável as potencialidades geradas pelo território e pelo seu capital humano (Portugal 2020²⁶). De facto, nesta estratégia, a aposta e o incentivo em relação à reabilitação urbana, são evidentes no incentivo de operações de reabilitação,

²⁶ Disponível em <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/FAQs-Tema5#1>.

regeneração e revitalização urbana num quadro de abordagens territoriais integradas, com incidência nas ARU ou em áreas críticas (CCDR LVT, 2016).

Nesse quadro de abordagens territoriais integradas, ou seja, o quadro das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) - referenciais estratégicos que asseguram a coerência com as intervenções de cariz sub-regional ou local, bem como com as estratégias definidas a nível das respetivas NUTS II - estão elencados ações e planos. É no âmbito das EIDT que são implementados: os Investimentos Territoriais Integrados (ITI); os Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC); e as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS) (Portugal 2020).

Neste contexto, destacam-se as AIDUS, cujos territórios alvo são as áreas metropolitanas e os centros urbanos de nível superior (conforme definido no PNPOT, nos PROT ou em propostas de PROT). As AIDUS abordam questões críticas e específicas dos espaços urbanos, através de estratégias de regeneração e revitalização urbanas, de intervenção em comunidades urbanas desfavorecidas e estratégias promotoras de mobilidade urbana sustentável (Portugal 2020²⁷). O objetivo destas ações é reforçar a capacidade de regenerar e valorizar as áreas urbanas construídas, qualificar os espaços públicos, reabilitar a habitação e fomentar novas funções urbanas (CCDR LVT, 2016). Assim, as operações no âmbito das AIDUS são enquadradas pela elaboração prévia de uma estratégia integrada de desenvolvimento urbano, que consiste no Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU). Por sua vez, o PEDU, enquadra o Plano de Ação de Regeneração Urbana (PARU) (CCDR LVT, 2016). Ora, o PARU é desenvolvido para centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas, abrangidos por ARU. (CCDR LVT, 2016)

Fora dos âmbitos territoriais das AIDUS, ou seja, em centros urbanos de nível inferior, podem também ser apoiadas operações de reabilitação, desde que se insiram em ARU e sejam enquadrados por um PARU (CCDR LVT, 2016).

No âmbito do Portugal 2020, o tema do desenvolvimento urbano deve ser abordado através da integração das questões críticas e mais específicas dos espaços urbanos, sendo uma delas as estratégias de regeneração e revitalização urbanas.

²⁷ Disponível em <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/FAQs-Tema5#1>.

Assim, no Programa Operacional Lisboa 2020, a RU vê-se contemplada no Eixo Prioritário (EP) 8, relativo ao Desenvolvimento urbano sustentável. Neste contexto, a RU aparece em várias temáticas específicas das cidades, espelhadas em prioridades, tais como, baixar o teor de carbono; melhorar o ambiente urbano; e apoiar as comunidades desfavorecidas. Demonstra-se assim, por um lado, que a RU não aparece de forma isolada, por outro, torna evidente o papel basilar e impulsionador da RU nestes temas complexos.

No âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação (RCM n.º 50-A/2018, de 2 de maio), a RU ganha um papel de destaque. De facto, a RU consagra-se no conjunto dos seus objetivos estratégicos, com o objetivo de “criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano”.

Atualmente, os promotores da reabilitação ainda se deparam com dificuldades no financiamento das suas operações junto da banca. Dificuldades como a inadequação dos prazos e custos dos empréstimos ao ciclo de negócios da reabilitação (em particular da reabilitação para arrendamento habitacional) (RCM n.º 50-A/2018, de 2 de maio).

Para desenvolver o sector da RU, é urgente alavancar investimento privado em prol da reabilitação e garantir a disponibilização de um conjunto de instrumentos de apoio ao investimento em reabilitação, capazes de dar resposta às condições específicas deste modelo de negócio e que sejam suficientemente atrativos para captar investimentos de diferentes tipos de promotores (públicos ou privados) (*ibidem*).

Salienta-se ainda que estes instrumentos permitem um aumento dos apoios, consoante o fim a que se destinam os imóveis, ou seja, desde que a afetação dos imóveis contribua para as prioridades de política e função social (*ibidem*).

Da RCM n.º 50-A/2018, de 2 de maio, constam os seguintes instrumentos: Projeto Reabilitar como Regra: este instrumento consiste na revisão do enquadramento legal da construção, no sentido de o adequar às exigências e especificidades da reabilitação de edifícios, revisão que deve contribuir para um processo faseado de consolidação das normas técnicas da construção. O instrumento Reabilitar para Arrendar, tem como objetivo o financiamento de operações de reabilitação de edifícios que, após a conclusão das obras, se destinem ao arrendamento habitacional, no sentido de conseguir dinamizar tanto o mercado da RU como o de arrendamento. O Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas

(IFRRU 2020), pretende apoiar a reabilitação e revitalização urbanas, em particular a reabilitação de edifícios, e ainda promover a eficiência energética. Esse apoio é concedido através de produtos financeiros, criados pela banca comercial, sob a forma de subvenções reembolsáveis. Está também prevista a prestação de garantias financeiras para facilitar a obtenção de crédito em condições adequadas aos investimentos em reabilitação. O Programa Casa Eficiente 2020, visa o financiamento de operações que promovam a melhoria do desempenho ambiental de edifícios e frações de habitação, com especial enfoque na eficiência energética e hídrica, bem como na gestão dos resíduos urbanos. Os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas; tem por objetivo financiar intervenções de reabilitação que os municípios tenham incluído nos respetivos Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD), integrantes dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU). Os apoios são concedidos sob a forma de subvenções não reembolsáveis e são destinados ao domínio da regeneração física, económica e social de áreas carenciadas, incluindo bairros sociais ou conjuntos urbanos similares onde residam comunidades desfavorecidas, assim como, os respetivos equipamentos de utilização coletiva para a promoção da inclusão social. O Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética visa apoiar intervenções que tenham por objetivo aumentar a eficiência energética e a utilização de energias renováveis para autoconsumo em edifícios de habitação social.

3.3.3. Eixo das dinâmicas de mercado

Importa clarificar a terminologia de “dinâmicas de mercado”, no contexto deste trabalho, admitindo que a escolha da mesma foi por falta de uma melhor. De forma geral, por dinâmicas de mercado, entendem-se as transformações, lógicas e tendências, de carácter económico e social, que têm implicações no espaço urbano, em áreas centrais das cidades. De forma mais específica, aquilo que constitui o universo das dinâmicas de mercado são variáveis como por exemplo: o incremento da atividade económica, através do aumento do turismo e do comércio, de segmentos como o desenvolvimento e crescimento do alojamento local (AL), o aumento do interesse e do investimento estrangeiro, a dinamização do mercado imobiliário.

A RU pode ser um universo de análise, assim como os fins que derivam dessas intervenções urbanas, assim, faz-se a ressalva de que, para efeitos deste trabalho, a RU se associa com as finalidades de turismo residencial e arrendamento urbano.

Estas dinâmicas abrem novos caminhos e oportunidades a segmentos como a RU. De facto, Luís Lima²⁸ (*in Público*, 2017, 22 novembro) afirma mesmo que o turismo aliado ao imobiliário, tem sido um dos principais combustíveis da recuperação económica do país e que o imobiliário passou a ser um atrativo para investidores (nacionais e estrangeiros, pequenos e grandes) que também apostaram na RU das cidades em Portugal.

O mercado imobiliário português apresentou, nos últimos anos, um crescimento que se dá por via da credibilização dos seus ativos, do aumento do número de transações imobiliárias, do interesse dos investidores estrangeiros e das oportunidades que se abrem nos diferentes segmentos desde a reabilitação urbana, passando pelo arrendamento urbano e pelo turismo residencial (*in Público*, 2017, 25 outubro).

Como referido, o fator crise também assumiu um papel importante na RU. A economia portuguesa sentiu um abalo na sequência da crise global em 2008 e por volta de 2010, da situação da fraca sustentabilidade das finanças públicas nacionais. Passados alguns anos, já são evidentes mudanças significativas que sustentam a recuperação económica. Indicadores disso são o Produto Interno bruto (PIB) que em 2017, atingiu 194 613 milhões de €, crescendo em volume 2,8% (INE, 2017). A taxa de desemprego foi de 8,9%, menos 2,2 pontos percentuais face a 2016, a taxa de desemprego dos jovens atingiu 23,9%, menos 4,1% face a 2016 (INE, 2017).

Um grande pilar desta recuperação económica assentou no turismo, que neste momento é um setor fundamental para a economia portuguesa. Segundo a TravelBI²⁹ (2017), em 2017 Portugal era o 14º destino mais competitivo do mundo, ocupava a 21ª posição mundial em receitas turísticas e, em 2016, ocupava a 18ª posição mundial em chegada de turistas.

Segundo dados do INE (2017), o setor de alojamento turístico coletivo (Hotelaria, Turismo no Espaço Rural/Habitação e Alojamento Local, AL no Continente com 10 e mais camas) teve um

²⁸ Presidente da Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal (APEMIP).

²⁹ Plataforma de estatísticas, análises de mercado e tendências da atividade turística do Turismo de Portugal.

crescimento de 5,8% na capacidade oferecida/camas (+5,2% em 2016). Os hóspedes aumentaram 12,9% (+11,1% em 2016), ascendendo a 24,1 milhões, enquanto as dormidas cresceram 10,8%, totalizando 65,8 milhões, após crescimento de +11,6% em 2016.

Segundo o Banco de Portugal, relativamente à Balança de Pagamentos, em 2017 verificou-se um aumento de 23% no saldo da rubrica "viagens e turismo", superando o aumento de 12,7% em 2016 (INE, 2017).

Uma das figuras mais desenvolvidas nos últimos anos em Portugal, é a atividade de Alojamento Local (AL). Veja-se o exemplo da aposta do AL na RU: de acordo com a Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal (AHRESP), em Lisboa, 49% do AL recuperou imóveis que estavam devolutos, impulsionando a regeneração das cidades (muitos destes casos correspondem ainda à criação do próprio emprego para alguns proprietários, nomeadamente os que hoje geram o seu próprio negócio de AL) (*in* Público, 2017, 22 de novembro).

De facto, muitos proprietários associaram ao conjunto de fatores referidos, a uma boa oportunidade para o desenvolvimento do turismo em Portugal e o *boom* das plataformas como o *Airbnb* como uma oportunidade para rentabilizar os seus ativos; alguns desses, estariam efetivamente ocupados por inquilinos, que se viram obrigados a abandonar as suas casas, mas a grande maioria investiu na reabilitação das suas casas ou prédios devolutos para apostar neste mercado, gerar riqueza e até emprego; de acordo com a AHREP, 60% das casas que estão no mercado de AL em Lisboa estavam desocupadas (*in* Público, 2017, 10 de janeiro).

Em 2015, a *Airbnb* trouxe a Portugal cerca de 1 milhão de hóspedes, mais 600 mil que em 2014, figurando Lisboa no top 10 de cidades a nível mundial com 12 mil registos de propriedades (*in* Confidencial imobiliário, 2016, maio).

As discussões em torno das questões da habitação têm sido frequentes no que concerne ao AL. São usados argumentos como o de que este mercado cria problemas habitacionais nas cidades portuguesas, na medida em que os proprietários deste tipo de negócio estão a retirar ao mercado de arrendamento urbano os seus ativos, para os destinar ao mercado de AL, por este se apresentar mais rentável para o proprietário. E reduzindo, deste modo, a oferta no mercado de arrendamento urbano e fazendo disparar os preços dos imóveis, tanto no mercado de compra e venda como no de arrendamento (*in* Público, 2017, 22 de novembro).

Mas como afirma Luís Lima³⁰ (*in Público*, 2017, 22 de novembro), os problemas habitacionais do país não são de agora, na verdade, têm décadas, de tentativas e de alterações legislativas que em nada mudaram o panorama por não abordarem os problemas reais. O autor faz ainda menção dos números relativos à receita fiscal obtida com o AL, que passou de 69 milhões de euros, em 2015, para 123 milhões de euros, em 2017, e defende que esse mesmo valor pode ser dirigido para políticas sociais de habitação, orientadas para quem mais precise e implementadas por quem deve efetivamente aplicá-las, o Estado, e não os proprietários, que têm sido alvo de uma ideia generalizada de que lhes cabe a obrigação de fazer de “segurança social”.

Também é importante referir o impacto do investimento estrangeiro, em Portugal. LeSalle (2014), afirma que com as perspetivas de crescimento económico, no início de 2013, começam a observar-se o interesse crescente dos investidores. Com efeito, o volume de investimento em imóveis de rendimento, em 2012, registou 128 milhões de euros, tendo em 2013 ultrapassado os 300 milhões de euros. O perfil do investidor também mudou face aos últimos anos, em 2012 os privados dominaram as operações de investimento (65%) e em 2013, quase 80% do volume transacionado foi efetuado por fundos imobiliários institucionais e tradicionais. O peso do investimento estrangeiro aumentou de 45% em 2012, para 70% em 2013 no mercado imobiliário, em Portugal.

Lisboa tem sido alvo de um forte investimento externo, sendo que entre janeiro de 2016 e junho de 2017, foram compradas mais de 1300 casas por estrangeiros, em onze freguesias³¹, número que representa 18% do total das 7300 transações de habitação realizadas nesta área no período referido. Nestas freguesias, no último ano e meio, o investimento total realizado por estrangeiros na aquisição de casas totalizou os 446 milhões de euros e envolveu compradores de 84 países, abrangendo os cinco continentes. Os chineses e os franceses foram as nacionalidades dominantes, sendo responsáveis, respetivamente, por 21% e 20% do volume de investimento realizado por estrangeiros. Ainda se destacam os brasileiros, que geraram 10% do investimento neste período e, ainda, os compradores do Médio Oriente, com uma quota de 8% (*in Público*, 2017, 29 de novembro).

³⁰ Presidente da Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal.

³¹ Freguesias da Ajuda, Alcântara, Arroios, Avenidas Novas, Belém, Campo de Ourique, Estrela, Misericórdia, Santa Maria Maior, Santo António e São Vicente.

Segundo o *Emerging Trends in Real Estate Europe 2018*, Lisboa atrai investidores, ocupando o 11º lugar das melhores cidades para investimento imobiliário na Europa. Ainda segundo o estudo, os investidores investem cada vez mais em sectores e produtos alternativos, como adianta Francisco Horta e Costa (*in Público*, 2017, 29 de novembro), ao afirmar que todos os sectores do mercado atraem investidores e que estes surgem de todas as partes do mundo estes olham para os sectores alternativos como o das residências de estudantes e de seniores, ou mesmo a área da saúde e da logística (esta última é favorecida com o crescimento do comércio online e com as mudanças nos centros comerciais).

Sobre estas lógicas, não se pode deixar de referir que o número de transações imobiliárias tem vindo a aumentar semestre após semestre, reforçando a retoma do imobiliário e acentuando a sua importância no panorama económico nacional. Luís Lima (*in Público*, 2017, 20 de dezembro), afirma que esta retoma muito deve ao investimento estrangeiro, numa primeira fase, influenciado pela criação de programas, como o Programa de Autorização de Residência para Atividades de Investimento e pelo Regime Fiscal para Residentes não Habituais. Lima afirma ainda que apesar da importância que estes programas continuam a ter, há cada vez mais estrangeiros a procurar Portugal sem recorrer a quaisquer benefícios. Procuram um país seguro, com potencial de valorização, cujo investimento lhes traga mais segurança do que rentabilidade rápida.

Segundo dados do barómetro imobiliário da Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal (APEMIP), cerca de 76% das empresas de mediação imobiliária do universo de respostas, afirmam que as suas empresas transacionaram até 25% dos seus ativos em carteira a clientes estrangeiros e cerca de 9% dos inquiridos venderam entre 75% a 100% dos ativos em carteira a clientes internacionais (*in Público*, 2017, 20 de dezembro). Lima (*in Público*, 2017, 20 de dezembro), chama a atenção para a importância do investimento estrangeiro fora das grandes cidades, porque esta descentralização está a acontecer, pois há muitos estrangeiros a apostar em regiões do interior, procurando um lado mais pacato da vida portuguesa, num investimento que se multiplica e que pode ser importante para a dinamização e fixação de população nestas áreas.

Reis Campos (*in Público*, 2018, 17 de janeiro) afirma que o Programa de Autorização de Residência para Atividade de Investimento, os *Vistos Gold*, foi um sucesso em matéria de captação de investimento estrangeiro, pois nenhuma outra medida estruturada conseguiu

captar investimento estrangeiro para o imobiliário como este programa. É reconhecido como uma forte alavanca para a economia do país e, em sua opinião, continua a ser uma oportunidade única para valorizar o património nacional, reabilitar as nossas cidades e gerar emprego. Reis Campos, afirma ainda que em 2015, para além do aperfeiçoamento da regulamentação, no sentido de criar mecanismos de controlo e uniformização do procedimento da concessão das autorizações de residência, o regime foi melhorado. A atividade de investimento passou a incluir, de forma expressa, a RU, uma matéria que continua a ser uma prioridade nacional, mas que tarda em ganhar a dinâmica que seria necessária. Até ao final de 2017 tinham sido atribuídos apenas 84 Vistos Gold, por via do investimento em RU, sendo que 75 foram concebidos durante o ano de 2017, ou seja, em 12 meses foram captados recursos externos para investimento em RU, que ascenderam a 27 milhões de euros.

Lima (*in Público*, 2017, 20 de dezembro) afirma que é tentador apontar as culpas para a falta de habitação (para jovens e famílias portuguesas) ao turismo e ao investimento estrangeiro, mas importa recordar que estes foram também responsáveis pela reabilitação urbana das cidades, que durante muitos anos se viram abandonadas, degradadas e até ‘desertificadas’, e pela retoma económica do país, através da criação de muito emprego que “salvou” famílias e jovens.

Segundo a Confidencial Imobiliário (2017), observou-se um aumento das transações de habitações em Portugal Continental, tendo este volume ascendido a 61,2 mil unidades na primeira metade de 2016. Em 2015, o volume de habitações vendidas ascendeu a 107,3 mil unidades, superando em 27% do total transacionado no ano anterior. E de facto, desde 2013 que o mercado de compra e venda em Portugal continental tem vindo a aumentar, após dois anos de quebras na sequência da crise financeira. Para este aumento tem contribuído a abertura da banca, isto é, a melhoria das condições acesso ao crédito à habitação, pois os dados disponibilizados pelo Banco de Portugal indicam que o valor dos empréstimos para habitação, mais que triplicou nos últimos três anos, chegando aos 456 milhões de euros em outubro de 2016. No entanto, este valor representa um quarto do máximo de 1 875 milhões de euros concedidos em outubro de 2007 (*in Confidencial Imobiliário*, 2017, janeiro). Também as taxas de juro têm sido favoráveis às famílias, tendo estas descido 4% desde o seu ponto mais elevado em 2008 (6%), atingindo 1,85% em outubro de 2016.

IV. REABILITAÇÃO URBANA: O CASO DA FREGUESIA DE ARROIOS, LISBOA

4.1. Reabilitação urbana: um retrato para Lisboa

O mercado da reabilitação urbana registou um aumento de mais de 40% em junho, face a igual mês de 2017, segundo o barómetro da AICCOPN - Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas (in Público, 2018, 7 de agosto). Considerando a sua evolução, este segmento de mercado não tem passado despercebido em Portugal.

Para o caso de Lisboa, expõem-se alguns dados que revelam essa evolução. Entre julho de 2013 e julho de 2014, foram realizadas 5 732 transações de imóveis residenciais na AML, sendo que o concelho de Lisboa albergou 36% desses fogos transacionados (*in Confidencial Imobiliário, 2015, janeiro*). Como se pode observar no quadro 7, para este período, Lisboa apresentava um valor monetário de m² superior ao registado na AML, situação expectável, ainda que a diferença do preço do m² entre os fogos usados e fogos novos situa-se na ordem dos 1 000 € em ambas as áreas geográficas, sendo que para Lisboa, essa diferença, nos dois períodos, é quase o dobro.

Entre janeiro e dezembro de 2015, em Lisboa, os fogos usados representaram a maioria das vendas, agregando 88% dessas transações; por outro lado, 12% das transações são relativas aos fogos novos (*in Confidencial Imobiliário, 2016, janeiro*). Ainda segundo a Confidencial Imobiliário (2016, janeiro), entre 2013 e 2015, o preço médio de venda apresenta uma trajetória crescente para ambos os tipos de fogos. Mas em algumas zonas da cidade o aumento do preço médio de venda dos fogos novos tem superado o aumento dos usados, sobretudo para as freguesias de Arroios, Campo de Ourique, Misericórdia e Parque das Nações. Para esta situação tem contribuído a forte valorização registada na gama alta de Lisboa, decorrente do Programa de Autorização de Residência para Atividades de Investimento (*Vistos Gold*).

Quadro 7 - Preço médio de venda por m² na AML e em Lisboa

		Fogos usados €/m ²	Fogos novos €/m ²
Julho de 2013 a julho de 2014	AML	1 186	2 120
	Lisboa	1 612	2 940
Janeiro de 2015 a dezembro de 2015	AML	-	-
	Lisboa	1 865	3 185

Fonte: Confidencial Imobiliário, 2016, janeiro

Outro indicador que vale a pena observar é o licenciamento municipal de obras concedido pela Câmara Municipal de Lisboa. Este indicador sugere que no conjunto dos anos de 2012 e 2013 se investiu sobretudo na reabilitação urbana. Das licenças emitidas na cidade de Lisboa para os três tipos de obra – obra em edificado, obra de escassa relevância (obras em edificado cujo alvará possui uma validade até 3 meses) e construção nova – e para este período, as obras de reabilitação e as obras de escassa relevância, ou seja, obras de RU, englobaram nos dois anos considerados, cerca de 90% do total de edifícios alvo de licença camarária, correspondentes a 81% dos fogos licenciados no município no período (*in* Confidencial Imobiliário, 2014, maio). No quadro 8, pode observar-se o número de fogos alvos de licença camararia para os três tipos de obra.

Quadro 8 - Nº de fogos alvos de licença camarária, em Lisboa, de 2012 a 2013

	Nº
Obra em edificado	1 210
Obra de escassa relevância	1 138
Construção nova	530

Fonte: Confidencial Imobiliário, 2014, maio

À semelhança do ocorrido em 2012 e 2013, no 1º semestre de 2014, o investimento na cidade de Lisboa, dirigiu-se sobretudo para obras de reabilitação urbana. Com efeito, dos fogos com licença, 57% correspondia a obras de reabilitação e 43% a obra nova (*in* Confidencial Imobiliário, 2014, setembro).

Comparando com o 2º semestre de 2014, a atividade de licenciamento decresceu em Lisboa no 1º semestre de 2015, correspondendo a um decréscimo de 16%, quer para as obras em edificado, quer para as obras de escassa relevância. Já para as obras de construção nova, apesar da sua reduzida representatividade, a emissão de alvarás evidenciou um ligeiro crescimento (*in* Confidencial Imobiliário, 2015, outubro). E entre o 1º e o 2º trimestre de 2015, a atividade de licenciamento continua a decrescer (22%) na cidade de Lisboa, voltando, todavia, a crescer no 3º trimestre de 2015. Entre janeiro e setembro de 2015, as obras de reabilitação continuaram a representar a grande maioria dos projetos para os quais foram emitidos alvarás, nomeadamente 92%. Neste conjunto de obras incluem-se 189 projetos de obras em edificado e 32 projetos de obras de escassa relevância, a estas 221 obras incluídas no processo de RU na cidade de Lisboa, acrescentam-se ainda 864 obras de conservação para

as quais a CML emitiu uma autorização de ocupação da via pública entre janeiro e setembro de 2015, somando mais de um milhar de atuações de reabilitação na cidade (*in* Confidencial Imobiliário, 2015, outubro). Entre janeiro e setembro de 2016, foram emitidos 331 alvarás pela CML, englobando 254 projetos de obras em edificado e 47 projetos de obras de escassa relevância, por conseguinte, as obras de reabilitação representam 90% do total de licenças emitidas (*in* Confidencial Imobiliário, 2016, outubro).

A figura 4 apresenta um retrato explícito da dualidade construção nova *versus* obra em edificado. Assim, de 2014 a 2016, verifica-se um aumento do número de fogos alvos de licença municipal para obtenção de alvará de construção. Em 2014, o 2º e 3º trimestre revelam a predominância das obras de reabilitação. A partir do 3º trimestre de 2015 até ao 3º trimestre de 2016, a percentagem de obras de reabilitação é sempre superior à percentagem relativa à construção nova. Ainda que de 2014 a 2016, existam três trimestres nos quais a obra nova se revele superior à obra em edificado (1T e 4T de 2014, 2T de 2015), é evidente a relevância que as obras de reabilitação têm vindo a ter, assim como a sua evolução.

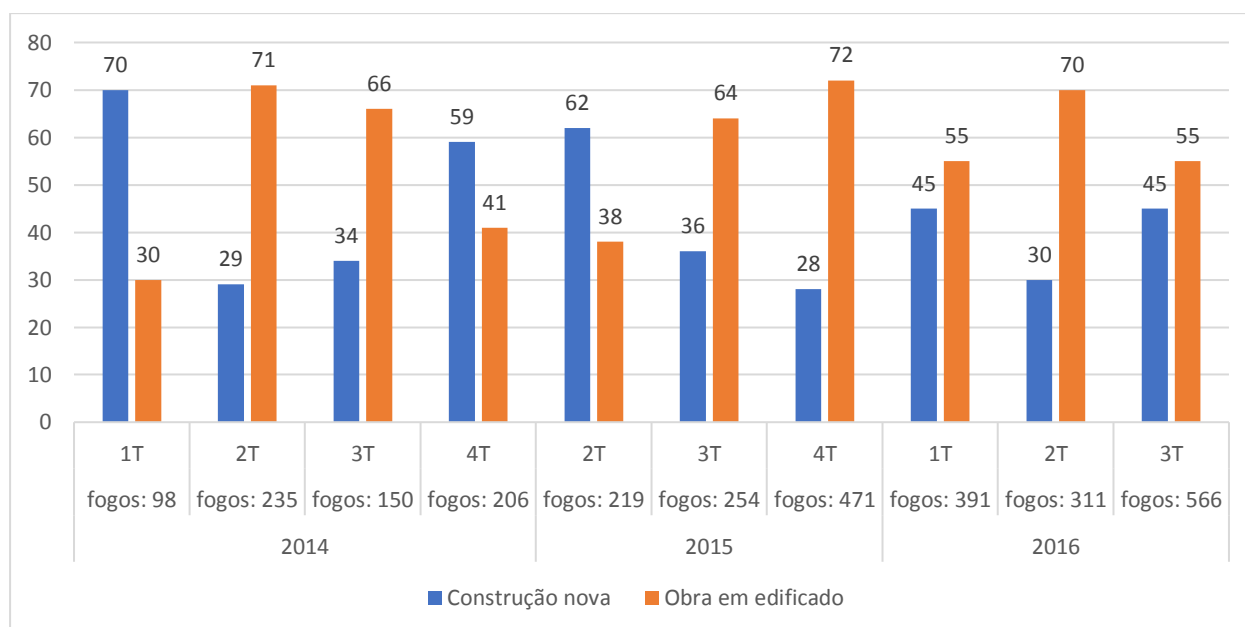


Figura 4 – Evolução da construção nova vs. obra em edificado, no concelho de Lisboa, em % (2014-2016)

Fonte: Elaboração própria, a partir de Confidencial Imobiliário/ADENE (*in* Confidencial Imobiliário, edições: fevereiro, maio e setembro de 2014; janeiro, abril, julho e outubro de 2015; janeiro, abril, julho e outubro de 2016)

Nota 1: Estas estatísticas assentam na exploração dos dados relativos às Declarações de Confidencialidade Regulamentar (DCR's) emitidas pela ADENE, as DCR's são emitidas no contexto do pedido de licenciamento municipal, para obtenção de alvará de construção.

Nota 2: T = trimestre; o quarto trimestre (4T) inclui apenas outubro e novembro.

4.2. Reabilitação Urbana em Arroios

A conjugação dos três eixos em estudo tem expressão no território e, para o demonstrar, foi escolhida a freguesia de Arroios, na cidade de Lisboa. Trata-se de uma área onde se revela uma intensificação do fenómeno – onde os três eixos se cruzam –, o que permite compreender os processos de RU associados.

A escolha desta freguesia prende-se com alguns fatores que de seguida se expõem. Na freguesia há uma forte dinâmica na RU de iniciativa privada, mas também de iniciativa pública. Existem fontes de informação disponíveis, o que é sempre uma preocupação a ter em conta. Outro fator é a localização geográfica da freguesia no contexto de Lisboa. Por último, um fator menos palpável, é o cariz popular e multicultural de Arroios, visto ser uma freguesia que atrai um elevado número de imigrantes de diversas nacionalidades.

A Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa – 2011/2024, tem como princípio basilar a classificação de grande parte da área consolidada de Lisboa como Área de Reabilitação Urbana (ARU). Para concretizar o princípio dessa Estratégia, e visto que se trata de uma extensa área geográfica, foi escolhida a realização de uma operação de reabilitação urbana (ORU) simples, consistindo numa intervenção integrada de RU de uma área, dirigindo-se principalmente à reabilitação do edificado, num quadro articulado de coordenação e apoio da sua execução. Por outro lado, visto que existem certas áreas da cidade que necessitam de uma intervenção mais profunda, justifica-se a realização de uma ORU sistemática, fundamentada pelo estado de degradação do conjunto do edificado e/ou do espaço público, ou até por razões económicas e sociais ou ambientais. Por exemplo, para o caso de Arroios, foram criadas duas ARU, a da Rua das Barracas e a da Rua de São Lázaro, por serem áreas que demonstram especificidades que apelam a uma intervenção mais complexa.

Das recentes dinâmicas de investimento externo em Lisboa, Arroios destaca-se claramente. Entre janeiro de 2016 e junho de 2017, foram compradas mais de 1300 casas por cidadãos estrangeiros nas onze freguesias que são monitorizadas pelo SIR-Reabilitação Urbana³², estando Arroios no *top 3*. As três freguesias referidas concentram 47% do montante investido e precisamente 50% do número de operações realizadas por estrangeiros nos 18 meses em

³² Estatística das Áreas de Reabilitação Urbana, elaborada pela Confidencial Imobiliário. Freguesias da Ajuda, Alcântara, Arroios, Avenidas Novas, Belém, Campo de Ourique, Estrela, Misericórdia, Santa Maria Maior, Santo António e São Vicente.

análise (*in* Público, 2017, 29 novembro). Com efeito, a freguesia da Misericórdia concentrou 22% do número de transações, num total de 103 milhões de euros de investimento, e uma média de 347 mil euros por imóvel; em segundo lugar dos destinos preferidos para compra de casa por estrangeiros está Santa Maria Maior, com 15% das compras e um investimento corresponde a 60 milhões de euros, traduzindo um investimento médio por imóvel, de 328 mil euros. O *top 3* fecha com Arroios, com quase 14% das transações e 48 milhões de euros investidos, apresentando um valor médio de investimento por imóvel na ordem dos 260 mil euros (*in* Público, 2017, 29 novembro).

4.2.1. Enquadramento geográfico

A freguesia de Arroios pertence ao concelho de Lisboa, localizando-se numa área relativamente central do concelho (figura 5), e se bem que esta já não se encontre na primeira linha do desenvolvimento do centro histórico, situa-se num eixo de crescimento do mesmo. Pode, assim, dizer-se que Arroios se localiza numa área central da cidade e, por vias disso, é privilegiada, fazendo parte dos circuitos económicos e sociais da cidade e, naturalmente, sendo testemunho das recentes dinâmicas de mercado mencionadas anteriormente (ponto 3.3.3.).

A freguesia foi criada no âmbito da Lei nº 56/2012, de 8 de novembro, relativa à reorganização administrativa de Lisboa, segundo o artigo 6º e 7º da mesma, sendo o resultado da agregação das antigas freguesias de Anjos, Pena e São Jorge de Arroios (figuras 5 e 6)³³.

Arroios, na sua atual configuração, tem uma população residente de 31 653 habitantes³⁴; relativamente à população flutuante, segundo a Presidente da Junta de Freguesia, a freguesia conta com a presença diária de cerca de 200 mil pessoas, isto é, pessoas que trabalham e pessoas que visitam. Tem uma área de 2,12 km² (212,78 ha) (CAOP, 2017); e uma densidade populacional de 14 930,6 hab/km². Sendo que no concelho de Lisboa a população residente é

³³ Quase a totalidade do território da antiga freguesia dos Anjos e uma pequena parcela de território anteriormente pertencente à extinta freguesia de São José, pelo que a sobreposição dos limites antigos e atuais não são totalmente coincidentes.

³⁴ De acordo com o Censos 2011 - População residente por freguesia, com base na Carta Administrativa Oficial Portuguesa (CAOP) 2013, que inclui as alterações registadas decorrentes da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica. Disponível em http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos_quadros

de 552 700 habitantes; a área de 100,05 km² (10 005 ha) e a densidade populacional é de 5 524,24 hab/km².



Figura 5 - Freguesias do concelho de Lisboa, após a reorganização administrativa de 2012, enquadramento da freguesia de Arroios

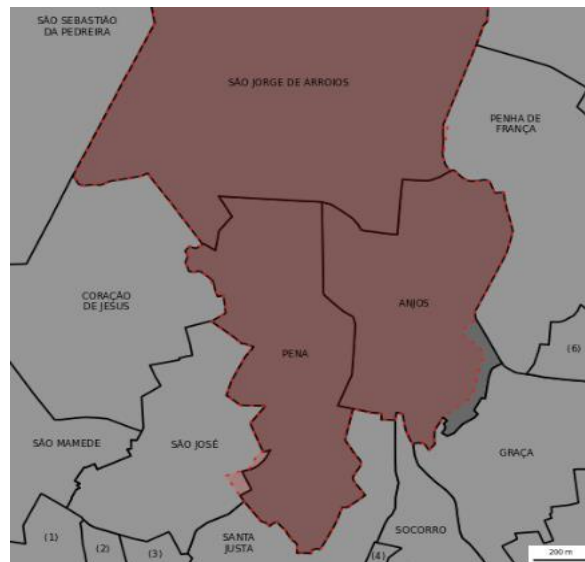


Figura 6 - Freguesias existentes (Anjos, Pena e São Jorge de Arroios) antes da criação da freguesia de Arroios, em 2012.

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Arroios_\(Lisboa\)_2011-2012.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Arroios_(Lisboa)_2011-2012.svg)

Em termos de dinâmicas populacionais, a freguesia apresenta uma população residente (figura 7), onde se destaca a população ativa (24-64 anos), que representa cerca de 55% da população residente. Outra variável que merece atenção é a população idosa, pois a porção da população com 65 ou mais anos representa cerca de 25% da população da freguesia e quando comparada ao valor no concelho de Lisboa, ainda consegue ser superior, aliás, o próprio índice de envelhecimento (figura 8) é alarmante, principalmente em relação ao concelho. No entanto, a relação entre a população idosa e a população ativa (figura 9), ou seja, número de idosos por cada 100 em indivíduos em idade ativa, já apresenta valores mais otimistas quando comparados com o concelho.

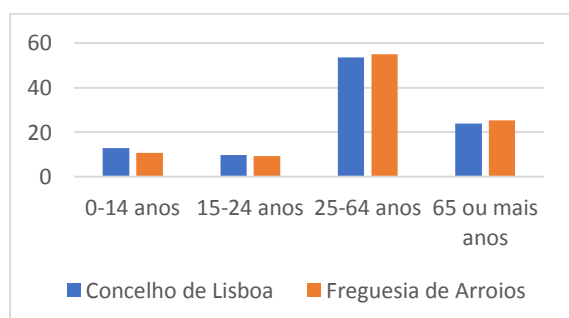


Figura 7 - População residente no concelho de Lisboa e em Arroios, segundo os grupos etários, em 2011, em %

Fonte: Elaboração própria, a partir dos Censos 2011 (INE, Censos 2011)

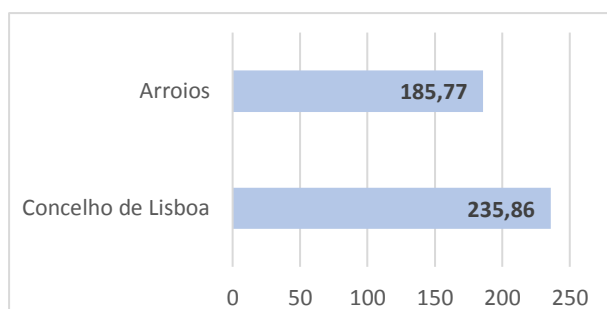


Figura 8 – Índice de envelhecimento no concelho de Lisboa e em Arroios, em 2011, em %

Fonte: Elaboração própria, a partir do Censos 2011 (INE, Censos 2011)

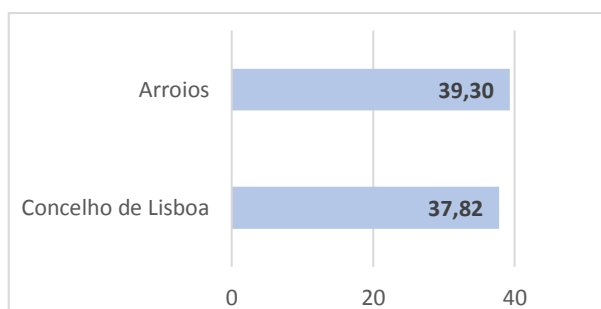


Figura 9- Índice de dependência de idosos no concelho de Lisboa e em Arroios, em 2011, em %

Fonte: Elaboração própria, a partir do Censos 2011 (INE, Censos 2011)

O número de famílias na freguesia em Arroios é de 16 066, ou seja, as famílias de Arroios, representam quase 7% do total de famílias do concelho. E o número de alojamentos familiares é de 21 424, representando cerca de 7% do total observado para o concelho (quadro 9).

Quadro 9 - Famílias e alojamentos familiares e edifícios clássicos, no concelho de Lisboa e em Arroios

	Famílias	Alojamentos familiares
Concelho de Lisboa	244 271	323 076
Arroios	16 066	21 424

Fonte: elaboração própria, a partir do Censos 2011 (INE, Censos 2011), Quadros de apuramento, quadros resumo, quadro 1.01

Em relação à população estrangeira, isto é, pessoas cuja nacionalidade não é portuguesa, é interessante perceber a evolução deste indicador para a freguesia e para Lisboa (quadro 10).

A evolução da população estrangeira foi positiva para ambas as áreas geográficas, mas Arroios mostra uma maior evolução no nº de estrangeiros, aliás, em 2011, cerca de 45% da população residente de nacionalidade estrangeira encontrava-se em Arroios.

Quadro 10 -População residente de nacionalidade estrangeira, nº

	1991	2001	2011
Lisboa	10 946	19 198	21 033
Arroios	871	1956	9513

Fonte: elaboração própria, a partir do Censos 2011 (INE, Censos 2011)

4.2.2. O parque habitacional de Arroios

O parque habitacional na freguesia de Arroios apresenta determinadas características que merecem atenção. A freguesia continha 3 320 edifícios clássicos, sendo que para Lisboa esse valor é de 52 496 (INE, Censos 2011). Em termos de época de construção dos edifícios (figura 10³⁵), verifica-se que 80% dos edifícios foi contruída até aos anos 1960, e 60% até aos anos 1945, revelando um considerável envelhecimento do parque habitacional. A partir dos anos 1990 o número de edifícios construídos baixou consideravelmente.

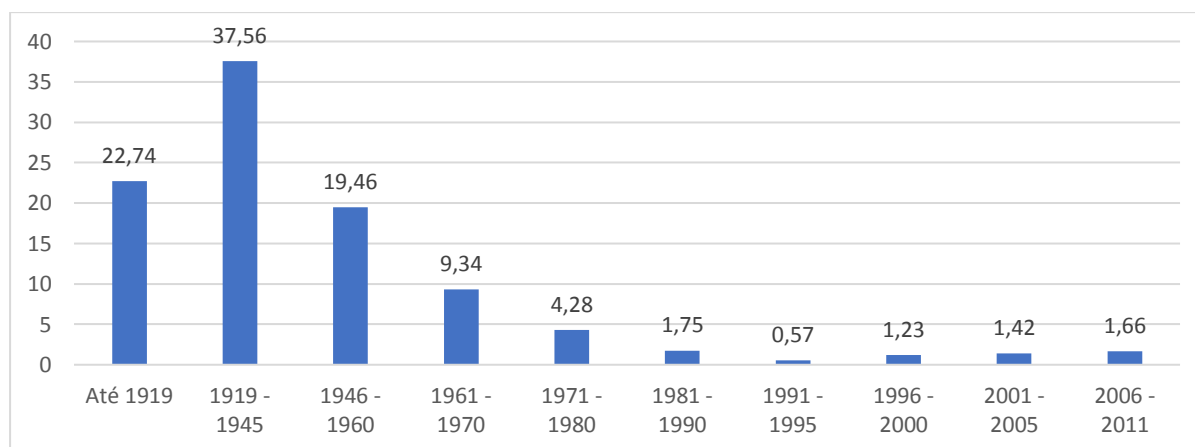


Figura 10 - Edifícios por época de construção, em Arroios, em %
Fonte: Elaboração própria, a partir do Censos 2011 (INE, Censos 2011)

De acordo com o Censos 2011, Arroios é uma área com edifícios residenciais e mistos (figura 11), sendo que a grande parte do edificado serve fins residenciais, ou seja, em Arroios os edifícios são exclusivamente residenciais e principalmente residenciais, sendo que apenas 3% dos edifícios são não residenciais.

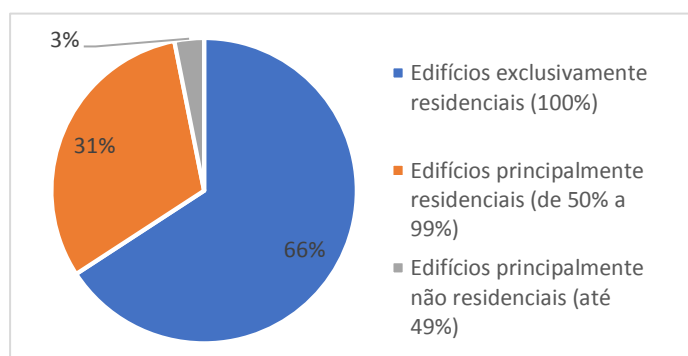


Figura 11 - Edifícios segundo a sua função residencial, em Arroios, em %
Fonte: Elaboração própria, a partir do Censos 2011 (INE, Censos 2011)

³⁵ Valores absolutos em anexos – A. IV.

Em Arroios, como se pode verificar na figura 12, dominam os edifícios com 3 e 4 pisos (39%) e de 5 e 6 pisos (34%).

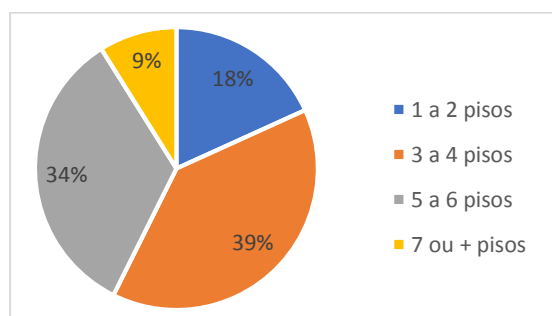


Figura 12 - Edifícios, segundo o número de pisos, em Arroios, em %
Fonte: Elaboração própria, a partir do Censos 2011 (INE, Censos 2011)

Associado à idade do parque habitacional (figura 10), está o estado de conservação do edificado (quadro 11). De modo geral, sem considerar as épocas de construção e olhando meramente para o estado de conservação, verifica-se que em 2011, quase metade (47%) dos edifícios em Arroios não tem necessidade de reparação e 29% necessitam de pequenas reparações. Os edifícios com necessidade de reparações grandes, e em mau estado muito degradado têm pouca expressão. No entanto, também pode ser interessante olhar para os valores absolutos (quadro 12), para o caso da necessidade de grandes reparações, tem-se um total de 254 edifícios, já os edifícios que se encontram num estado muito degradado são 112, ou seja, ainda que em termos percentuais possa parecer que os valores são baixos, tomando atenção ao número efetivo de edifícios com necessidade de reparações mais profundas, facilmente se conclui que são valores com algum peso no total da freguesia.

Quadro 11 - Edifícios, segundo a época de construção, por estado de conservação, em Arroios, 2011, em %

Época de construção	Sem necessidade de reparação	Com necessidade de reparação			Muito degradado
		Pequenas reparações	Reparações médias	Grandes reparações	
até de 1919	16	24	31	37	37
1919-1945	33	35	48	55	49
1946-1970	35	33	16	7	5
1971-1990	7	7	4	1	0
1991-2000	3	1	0	0	0
2001-2011	6	1	1	1	0
Total em %	47	29	13	8	3

Fonte: elaboração própria, a partir do Censos 2011, Quadros de apuramento, quadros edifícios, quadro 2.06. (INE, Censos 2011)

Quadro 12 - Edifícios, segundo a época de construção, por estado de conservação, em Arroios, valores absolutos, nº

Estado de conservação/ Época de construção	Total	até 1919	1919-1945	1946-1970	1971-1990	1991-2000	2001-2011
Arroios	3320	755	1247	956	200	60	102
Sem necessidade de reparação	1566	250	515	547	116	51	87
Com necessidade de reparação	1642	454	677	403	84	9	15
Pequenas reparações	964	228	336	317	66	7	10
Reparações médias	424	133	202	68	16	2	3
Grandes reparações	254	93	139	18	2	0	2
Muito degradado	112	51	55	6	0	0	0

Fonte: Elaboração própria, a partir do Censos 2011, Quadros de apuramento, Quadros edifícios, quadro 2.06. (INE, Censos 2011)

A forma de ocupação dos alojamentos (quadro 13) é um dado relevante para entender as dinâmicas habitacionais e em que situação se encontram os alojamentos. Percebe-se que em 2011, cerca de 80% dos alojamentos estão ocupados e 20% se encontram vagos (figura 13), o que é um valor assinalável. Dos 17 224 alojamentos ocupados, cerca 85% (14 600) correspondem a residência habitual e 15% (2 624) a residência secundária (quadro 13).

Quadro 13 - Alojamentos clássicos, segundo a forma de ocupação, em Arroios

Arroios	Alojamentos clássicos, segundo a forma de ocupação								
	Total	Ocupados			Vagos				
		Total	Residência habitual	Residência secundária	Total	Para venda	Para arrendamento	Para demolição	Outros
	21412	17224	14600	2624	4188	403	1158	74	2553

Fonte: Elaboração própria, a partir do Censos 2011, Quadros de apuramento, Quadros edifícios, quadro 3.09. (INE, Censos 2011)

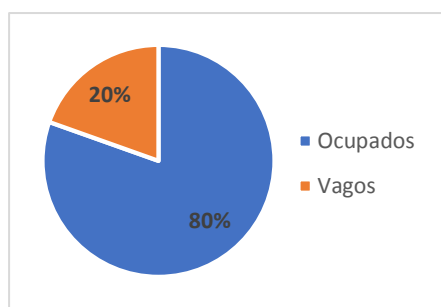


Figura 13 - Alojamentos clássicos ocupados e vagos

Fonte: Elaboração própria, a partir do Censos 2011, Quadros de apuramento, Quadros edifícios, quadro 3.09. (INE, Censos 2011)

No gráfico da figura 14, encontra-se explanado o universo dos alojamentos vagos, em 2011, anteriormente observados na figura 13. Verifica-se que 9% dos alojamentos se encontravam no mercado para venda, sendo que mais de metade desses alojamentos, cerca de 57%, correspondem aos alojamentos mais antigos (principalmente, construídos até 1960), mas cerca de 17% (69) dos alojamentos nessa situação foram construídos entre 2006 e 2011, ou seja, apresenta-se uma diversidade de alojamentos, antigos e novos, à venda (quadro 14). Segundo a figura 14, 28% dos alojamentos vagos estão destinados a arrendamento. A maior percentagem observada no gráfico da figura 14, corresponde à situação “outros” (61%), que embora seja uma categoria pouco específica, permite algumas conclusões: 2 553 alojamentos (quadro 14) na freguesia não estão disponíveis nem no mercado de venda nem de arrendamento e também não vão ser demolidos. São claramente alojamentos expectantes e sem destino definido. Mais uma vez, olhando para a época de construção dos alojamentos (quadro 14), torna-se preocupante perceber que os alojamentos que mais se encontram nesta categoria de “outros”, são os mais antigos, principalmente os construídos até 1980.

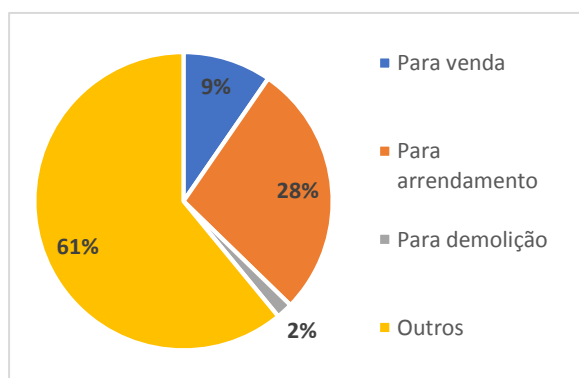


Figura 14 - Situação dos alojamentos clássicos vagos, em Arroios, em %
Fonte: Elaboração própria, a partir do Censos 2011, Quadros de apuramento, Quadros edifícios, quadro 3.09. (INE, Censos 2011)

Quadro 14 - Situação dos alojamentos clássicos vagos, por época de construção, em Arroios, nº

Época de construção	Total	Para venda	Para arrendamento	Para demolição	Outros
ARROIOS	4188	403	1158	74	2553
Até 1919	858	75	161	30	592
1919 - 1945	1438	98	364	40	936
1946 - 1960	885	59	320	1	505
1961 - 1970	440	34	150	1	255
1971 - 1980	226	21	86	0	119
1981 - 1990	82	8	22	1	51
1991 - 1995	9	2	4	0	3
1996 - 2000	72	18	17	0	37
2001 - 2005	44	19	7	1	17
2006 - 2011	134	69	27	0	38

Fonte: elaboração própria, a partir do Censos 2011, Quadros de apuramento, Quadros edifícios, quadro 3.09. (INE, Censos 2011)

4.2.3. Dinâmicas de Reabilitação Urbana em Arroios: um retrato a partir dos alvarás e dos atores

Neste ponto, expõem-se alguns dados que ajudam a caracterizar as dinâmicas associadas à RU na freguesia em estudo. Segundo os dados fornecidos pela CML, relativos à entrada de processos e, posteriormente, à emissão de alvarás de construção nova e de reabilitação urbana (figura 15), entre 2006 e 2016, deram entrada 315 processos na CML, cujo procedimento corresponde, maioritariamente, a licenças e a algumas comunicações prévias, para tipologias de "edificação", ou seja, processos para pedidos de alvarás. Esses processos estão relacionados com várias operações urbanísticas, tais como alteração, ampliação, construção, reconstrução e obras de conservação (figura 16).



Figura 15 - Placas com nº de alvará, em Arroios, 2018
Fonte: tirada pela autora, entre maio e julho



Figura 16 - Intervenções urbanísticas em Arroios, 2018
 Fonte: tirada pela autora, entre maio e julho

O número do processo e o número de alvará, permitem perceber a distância, em anos, entre ambos. Na figura 17 estão os processos que deram entrada em 2006, revelando que estes levaram em média 6 anos para a emissão de alvará. De facto, de 2006 a 2010, essa média de anos diminuiu progressivamente, pelo que os processos que deram entrada em 2010, tinham uma média de um ano de espera para a emissão do alvará, valor que se manteve constante até 2016. A partir de 2010, verifica-se uma mudança de ritmo no funcionamento dos pedidos e emissões de alvarás, o que demonstra uma maior agilização e celeridade de procedimentos, um dos objetivos da reforma dos diplomas legais para a RU, vistos anteriormente (ponto 3.3.1.); acresce que este é um processo impulsionado pela Câmara Municipal de Lisboa e naturalmente, o tipo de obra em questão, pode ser também interpretado como um fator importante para ajudar a entender esta mudança de ritmo e tempo de espera, para o caso de obras mais simples e superficiais.

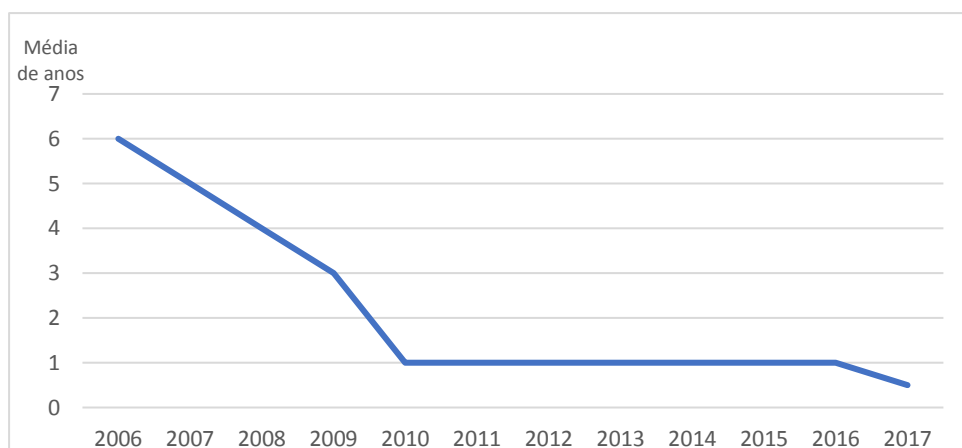


Figura 17 - Média de anos que decorre desde a entrada do processo e a emissão de alvará na CML, 2006-2016
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pela CML

Dos vários tipos de operações mencionados anteriormente - alteração, ampliação, reconstrução, obras de conservação, construção - os quatro primeiros correspondem aos tipos de obras que integram o grupo de obras de reabilitação. No total de processos que deram entrada na CML, houve uma predominância das obras de alteração (quadro 14), representando mais de 50% do total do tipo de obras, dessas 170 alterações, 100 correspondem a alterações exteriores e 38 a alterações interiores, estando as restantes sem especificação. As obras de ampliação também se destacam, representando cerca de 39% do total das obras (quadro 15). As obras de construção (quadro 15), representam cerca de 5% das obras totais, o que demonstra o forte papel das obras de reabilitação.

Quadro 15 - Número de processos que deram entrada entre 2006 e 2016, em Arroios, por tipo de obra

Tipo de obra	nº	%
Alteração	170	54
Ampliação	124	39
Reconstrução	4	1
Obras de conservação	1	0,32
Construção	16	5
Total	315	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pela CML

A figura 18 permite perceber a evolução das obras de reabilitação e de construção. Verifica-se uma evolução das obras de reabilitação que se começa a sentir fortemente a partir de 2010 até 2016, com algumas variações pouco significativas, já as obras de construção nova, têm pouca expressão quando comparadas com as de reabilitação.

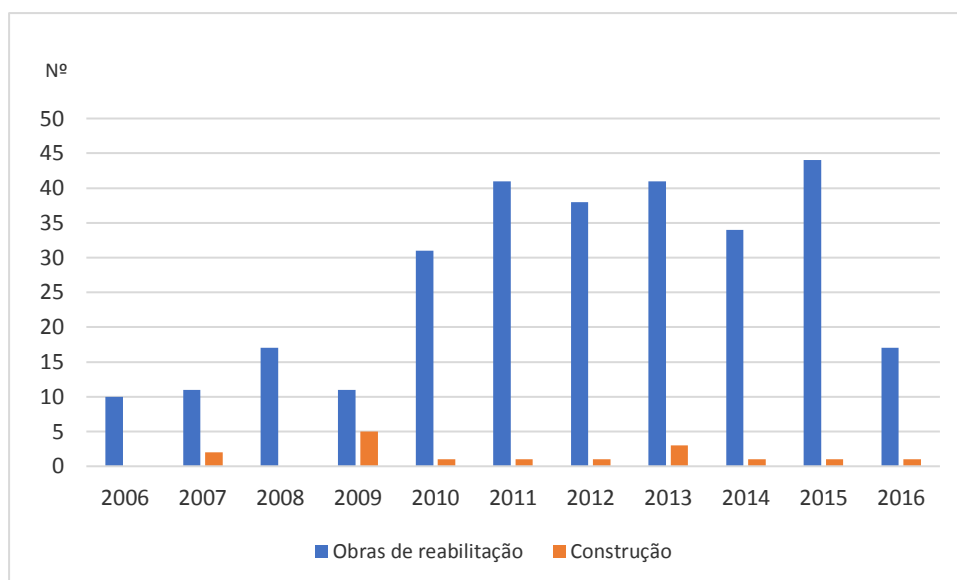


Figura 18 - Evolução das obras de reabilitação e construção, em Arroios, no total de obras (total de entrada de processos na CML)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pela CML

Como se pode concluir através da informação recolhida e tratada nos pontos anteriores, a freguesia de Arroios é ocupada por uma elevada percentagem de população estrangeira, e constituída por um parque habitacional relativamente envelhecido, muito dele com origem na primeira metade do século XX, a necessitar de alguma reparação. O edificado em Arroios é destinado na sua maioria a uma ocupação residencial, verificando-se a existência de edifícios/alojamentos com disponibilidade para venda, outros expectantes. Regista-se notoriamente, a partir de 2010, um crescimento de intenções de reabilitação urbana, sobretudo para obras de alteração e ampliação.

Para melhor entender esta dinâmica de RU em Arroios, explanada na figura 18, em torno do seu parque habitacional - para além de trabalho de campo e observação direta efetuada e acompanhada da informação estatística disponível - procedeu-se a um conjunto de entrevistas semiestruturadas a atores relevantes neste território e no domínio do ordenamento do território e urbanismo (referenciadas na metodologia, ponto 2.3.). As informações disponibilizadas a partir destas entrevistas, e que aqui se transcrevem parcialmente, permitem extrair algumas conclusões que reforçam, mas também corrigem os argumentos de partida desta investigação.

Para compreender a perceção dos atores em relação ao horizonte temporal apontado como o momento de mudança nas dinâmicas de RU em Arroios, percebe-se que esta está

relativamente alinhada/concordante entre os diferentes atores. A relação entre a percepção desse momento por parte dos atores e o gráfico da figura 18 apresenta algum desalinhamento, visto que as obras de reabilitação se começam a pronunciar no gráfico em 2010 e estes apontam para os anos 2012, 2013 e 2014, mas esta situação pode justificar-se pela acumulação ao longo dos anos, das obras de reabilitação pela freguesia, pelo que em 2012 ainda poderiam existir obras que começaram em anos anteriores; visto estarmos a falar do efeito *percepção*, é necessário existir um padrão, no caso várias obras de RU distribuídas pela freguesia, é natural que os anos apontados pelos atores não seja logo o de 2010.

(...) em 2014, já encontrei mudanças sensíveis, relativamente àquilo que existia e que conhecia, ou seja, em dois anos, de 2012 a 2014, as coisas começaram a mudar na dinâmica da RU, diria que em 2012 foi quando se começou a sentir essa mudança e em 2014 esta já era mais pronunciada (entrevista nº 1).

Eu candidatei-me ao período 2013-2017 (...) e nestes 4 anos, agora 5, sentimos uma grande remodelação (entrevista nº 2).

A regeneração daquela área da cidade acredito que terá sido por volta de 2013 e 2014, que tenha começado a haver aqui alguma dinâmica em 2015 (entrevista nº 5).

Segundo os entrevistados, os fatores que explicam esta dinamização na RU em Arroios, são vários, e expostos a seguir e reforçam o argumento da articulação entre os instrumentos legais e fiscais e o investimento, destacando-se, a lei do arrendamento e os incentivos fiscais como impulsionadores do mercado. Surge a estratégia de requalificação dos espaços públicos da Câmara Municipal de Lisboa (instrumentos de planeamento), a par da estratégia nacional de atração turística e ainda a importância ‘alavancadora’ do Portugal 2020:

Para o caso de Lisboa foi há 3 ou 4 anos atrás, fundamentalmente, com a lei do arrendamento e estas coisas nunca são imediatas, ou seja, quando se perspetivou que esta lei do arrendamento ia acontecer, as movimentações começam (...). E nos últimos 3 ou 4 anos, todos os anos batemos recordes em termos de investimento imobiliário (entrevista nº 3).

(...) o facto de a CML ter começado a apostar na RU, mais ao nível do espaço público ainda antes de 2013/ 2014, por volta de 2010, diria, com a questão da frente ribeirinha e com várias intervenções em espaços públicos e isso de certa forma teve algum impacto; depois houve a questão fiscal (IVA, o alargamento da ARU, etc.) e de alguns programas que a CM lançou, como o “reabilita primeiro paga depois” (...) um outro fator que me parece importante, a questão da

lei das rendas (...). Depois há a questão de Lisboa ser descoberta como destino e como local de investimento, foram fatores que tiveram um efeito avassalador (entrevista nº 1).

Com a recuperação económica, mas também com as medidas que foram tomadas, nomeadamente, com Mesquita Nunes (Secretário de Estado do Turismo) que fez uma coisa importante que foi o licenciamento zero, ou seja, começou-se a atrair capitais para investir na RU. A RU, se for bem feita, tem um custo mais elevado do que construir de novo, o que acontece é que com a facilitação do licenciamento para fazer intervenções e com os incentivos, naturalmente começaram a vir investimentos para reabilitar. (...) com a lei do arrendamento (...), com a facilitação do AL como um novo negócio, mas sobretudo com os incentivos o ARI, os Vistos Gold, tudo isso trouxe capital. Depois há também os fundos de investimento imobiliário (FII), que começam a comprar prédios inteiros. Com a conjuntura internacional, em que o “dinheiro deixou de valer” e os FII procuram rentabilidade, porque têm de responder perante os seus investidores e começam à procura de imobiliário como forma de aplicação financeira (entrevista nº 3).

(...) acho que, sem o alojamento local, se calhar não teríamos tido um impulso tão grande na regeneração imobiliária da cidade, porque não haveria o número de camas necessárias para dar resposta à procura e Lisboa nunca teria dado ‘o salto’ só com o parque hoteleiro que tinha, a reforma das rendas idem, incentivos fiscais a investidores não residentes, Vistos Gold, estes fatores todos pesaram evidentemente para criar as dinâmicas de mercado (...). Do ponto de vista legal, destaco o reenquadramento da lei das rendas e a criação do AL, que permitiram que o património que estava ‘trancado’ fosse disponibilizado. Depois as barreiras à entrada que existiam, tanto na parte do alojamento, como na parte da criação de novos negócios que foram reduzidas com o licenciamento zero (iniciativa integrada no Programa Simplex que procura facilitar a abertura de alguns negócios), a digitalização da nossa economia foi fantástica, a questão da empresa na hora, etc. Estas dinâmicas, entrando na parte política permitiram que pegássemos no património que tínhamos e lhe conseguíssemos atribuir um fim económico que até então parecia inacessível (entrevista nº 5).

Desde que abri este negócio (Hostel) (...) ao longo do tempo houve alguns incentivos fiscais os IFP's, o incentivo à contratação, o Portugal 2020, do qual nós somos também beneficiários, que nos tem permitido fazer investimentos com a comparticipação do financiamento de cerca de 40%, o que é extraordinário, ou seja, decisões que nós não tomaríamos, decisões estratégicas que nos ajudam a fomentar o crescimento, abrir mercados, e a investir mesmo na nossa infraestrutura, que sabemos que todas as empresas investem na infraestrutura, pois tem muito

mais potencial de sucesso do que quando investem em questões mais superficiais, como equipamento. A própria entrada do capital estrangeiro, precisamente através da questão dos Golden Visa, que injetou capital e a própria economia teve um 'jump start' e começamos a ter pessoas de toda a parte do mundo a querer vir cá trabalhar, incluindo portugueses que, entretanto, tinham recebido formação profissional e experiência noutros países e que puderam vir para cá. (entrevista nº 5).

Este último fator está associado ao fator económico (...) começamos a comunicar muito bem, portanto volto à parte política e, portanto, volto à parte política: os institutos que fazem a difusão do destino para fora, como o Turismo de Portugal, o IAPMEI, etc., conseguiram colocar-se nas plataformas certas, atrair o público certo, e depois também a nível camarário, autárquico, foram tomadas decisões certas como o porto de cruzeiros, etc., e se não fosse a questão do aeroporto provavelmente estaríamos ainda melhor, mas são decisões legítimas (entrevista nº 5).

Outra questão importante e que também mereceu atenção particular aquando das entrevistas, está relacionada com o papel dos investidores e os investimentos em RU, em Arroios.

De facto, houve muitos hotéis a aumentar na freguesia. E estes são grupos nacionais e internacionais, o Hotel 1908, aqui ao lado é português, mas muitos são internacionais. Então se juntarmos todos estes fatores, o truísmo, que trouxe os hotéis e o AL. Aqui em Arroios também há o investimento estrangeiro, especialmente daquelas nacionalidades, como os Chineses, do Bangladesh, etc. Depois há aqui a situação, a RU, é para dois efeitos, ou é para servir o turismo, de uma forma ou de outra, ou é para colocar no mercado, e quem é que compra? São os estrangeiros (entrevista nº 1).

Depois há também os fundos de investimento imobiliário (FII), [de capital] fundamentalmente internacional. Os investidores nacionais, os grandes investidores nacionais, com a crise faliram ou descapitalizaram, casos como o grupo Espírito Santo e João Pereira Coutinho, portanto, começa a haver capital estrangeiro de investidores internacionais. [outra situação são os] micro operadores [que começam] a comprar relativamente barato, no princípio, a reabilitar e a vender aos estrangeiros. Não tenhamos dúvidas que, por exemplo, para mercados como o Chinês, uma casa que para o mercado nacional poderá posicionar-se a 300 mil uros, mas consegue-se transformar numa casa de 500 mil para vender no mercado estrangeiro, não só porque a cadeia de valor implica um conjunto de pagamentos de comissões, e porque um cidadão Chinês não chega aqui sozinho (entrevista nº 3).

Neste segmento do investimento, as entrevistas destacam a inevitabilidade do investimento estrangeiro, como se vem registando e como a seguir se descreve:

Tínhamos um mercado que não olhava para Portugal, que era o Brasil. Os Brasileiros nunca olharam para Portugal nem como um destino turístico nem como um destino de investimento. Acontece que, com o que está a acontecer no Brasil, de há dois ou três anos a esta parte (...) tudo muda. O mercado brasileiro, neste momento, tem muita importância em termos de investimento imobiliário, em Portugal. O que acontece é que neste momento, há um problema de conjuntura e para onde os brasileiros iam, quer em termos de destino turístico quer de investimento, onde compravam casas, de segunda habitação e casas de investimento? Nos EUA, Florida, Miami... Neste momento, poucos compram casas na Florida porque também nos EUA existe uma outra conjuntura governamental. E tudo facilita a que os brasileiros olhem para Portugal. (...) depois é possível identificar um fluxo: eles, por questões de segurança, começam a enviar os seus filhos para virem estudar para as universidades (...) para depois virem visitar os filhos e começarem a pensar em comprar uma casa, começar a tratar das papeladas para vir para Portugal (...). Depois também temos Chineses, muito associados aos Vistos Gold. E (...) outras nacionalidades como os Turcos, os Libaneses, um conjunto de pessoas a olhar para Portugal, porque foi feito um excelente trabalho para vender o destino Portugal (entrevista nº 3).

Ainda neste segmento do investimento em RU, importa refletir sobre as finalidades do mesmo e como o mercado funciona para estes fins, como seguidamente se mostra:

A questão é, reabilitar com base fundamentalmente no alojamento turístico, no AL. (...) é importante dizer que as pessoas não foram ‘poeticamente’ reabilitar, as pessoas fizeram-no porque encontraram oportunidades, que foram, na verdade, reabilitar para vender a este tipo de clientes. Há aí zonas que temos muito pouco português e os que compram têm duas finalidades: primeiro, a maioria dos clientes chineses que estão a comprar têm intenção de vir viver para cá, mas no longo prazo e enquanto não estão cá a viver têm a casa a rentabilizar (...). Só tem algum tipo de uso, nas zonas em que se faz AL. Quem pediu Visto Gold tem que cá vir uma vez por ano, estar aqui pelo menos 15 dias, não faz sentido um cliente estrangeiro, comprar uma casa e não vir para a sua casa e os 15 dias que cá está, ficar num hotel. Então é raro aquele cliente que coloca naquele mercado de arrendamento tradicional. Então, ou coloca no ‘short-term rental’, arrendamentos de 2, 3 e 4 meses ou no AL. E depois a gestão destes imóveis é feita por empresas especializadas nesse tipo de gestão (entrevista nº 3).

Também se procurou perceber se os próprios proprietários se encarregavam com a RU, isto é, se os pequenos proprietários e famílias que tinham edifícios ou até mesmo pessoas que herdaram imóveis e que estavam bastante degradados seriam os grandes dinamizadores da RU. As respostas a esta inquirição são reveladoras de que não, como se pode ler:

Confesso que não sinto isso, eu acho que essas pessoas que herdaram prédios não tinham capacidade económica, portanto, no limite elas venderam os prédios, para alguém os reabilitar, portanto, essa forma mais orgânica de a coisa acontecer não vejo, é um pouco inorgânica, no sentido de a avalanche estar a entrar e nesses casos essas pessoas aproveitam e vendem os imóveis, passando a “responsabilidade” da RU para quem compra. Muitas pessoas fazem obras na sua casa, vão viver para outro sítio e põem o seu apartamento em AL, isso acontece aqui em Arroios. Por exemplo, no bairro das Colónias, Colina de Santana, na zona da Pena, isto acontece. Mas estes casos são dispersos, porque neste caso, as pessoas precisam de ter capacidade económica para reabilitar um edifício para este ter um outro fim qualquer, e aí normalmente são entidades com mais capital. Ou mesmo a vender as casas, e vão morar para outras zonas (entrevista nº 1).

Estes são os grandes motivos apontados como explicativos do crescimento recente da RU, mas existem também outras particularidades que vale a pena aqui considerar, como os problemas sociais resultantes da RU: os despejos de moradores, e a sua incapacidade de ‘lutar’ contra o poder de seguradoras e de outros grupos económicos, revelando jogos de poder que não resultam em situações de *win-win*. Por exemplo:

Há um outro fator que tem impacto em Lisboa, que é a questão do imobiliário que está na mão das seguradoras. O caso da Fidelidade, é uma grande proprietária em Lisboa, as companhias de seguros que tinham prédios que arrendavam, etc., entretanto, (...), com a privatização da área de seguros da Caixa Geral de Depósitos, no fundo, estas seguradoras, que eram empresas dentro da esfera do Estado, começaram a movimentar-se pela lógica de mercado e começaram a vender imóveis a fundos imobiliários e, neste momento, temos em Lisboa, cerca de 1 500 fogos que são da Fidelidade! E, em consequência, as pessoas que residiam nesses edifícios ficaram numa situação muito difícil, só numa rua aqui em Arroios, a Fidelidade tinha um prédio inteiro e queria vender... Nós aliás recebemos aqui as pessoas que lá moravam. (...) em Lisboa são 1 500 fogos, em Arroios umas dezenas. Este tipo de situação é, na verdade, um alerta para o facto de que uma bolsa de imóveis pode destabilizar o sistema habitacional, no caso, este conjunto de fogos e ... mais situações destas são passíveis de existir (entrevista nº 1).

(...) naturalmente não se pode deixar de mencionar o facto de Portugal passar a estar na mira dos estrangeiros, isto relaciona-se com uma forte promoção do “destino Portugal”. Não podemos dissociar: o turismo e os investimentos vêm todos ‘por arrasto’, de uma coisa que pela primeira vez começou a funcionar bem que foi a “marca Portugal”. E começa tudo a olhar para Portugal, não só para vir passar aqui uns dias, mas também para investir (entrevista nº 3).

Em termos sociais são ainda apontados alguns assuntos preocupantes relacionados com a fragilidade de certos atores no território (desequilíbrio de poderes e de conhecimento) que conduz à “expulsão” de residentes e à instabilidade para os que ficam, e que podem ser um alerta sobre as consequências indesejadas da RU:

Perdemos muitas pessoas, então na Pena tínhamos perdido à volta de 1 500 pessoas. (...) até porque com este boom internacional da habitação, que nos cria grandes problemas por causa da nossa população, que fez com que os preços da habitação subissem muito, que as pessoas vendessem as casas, outras com a Lei das Rendas perderam casas – as pessoas mais velhas – porque muitas não perceberam bem o que se estava a passar e assinaram novos contratos sem perceber o que ia acontecer, que iam ficar sem as suas casas. Falo de população mais velha e desfavorecida economicamente. Parte da população perdeu por causa dessa lei, ou perdeu porque a certa altura também tínhamos pessoas que viviam em andares sem elevadores (e alguns até era habitação própria), mas quando chegamos a certa idade, precisamos de ter algumas comodidades. Essas pessoas saíram das freguesias, até foi mais na zona da Pena e parte dos Anjos, e então as pessoas começaram a vender aqui e a comprar casas noutros sítios. Mas a nível da recuperação, hoje passamos pela cidade toda e está tudo completamente diferente, isso teve custos muito altos para as pessoas que cá viviam (entrevista nº 2).

A nível da política das rendas, eu fico triste com esta história de as pessoas poderem alugar casas a 1 ano, a 2 anos, quer dizer, ou uma pessoa vem de fora, viver um ano, para fazer um trabalho, ou um estudo, como acontece, ou então é muito difícil para uma pessoa estar a mudar de casa de e 5 em 5 anos, com escolas, colégios, etc., e, claro, as pessoas têm ligações. E acho importantes as políticas de habitação que tentam combater essas situações, as pessoas que arrendam as casas a 10-15 anos terem um imposto mais baixo. E também algo que é muito importante e que vai trazer população, a esta freguesia e a outras, é criar com a CML a renda condicionada, orientada para jovens. Nós temos agora 68 apartamentos que em 2 anos vão estar prontos e depois esperamos mais (entrevista nº 2).

Naturalmente, as questões sociais são de máxima importância e obrigam a medidas políticas eficazes nesse sentido, mas é importante também destacar nesta perspectiva, o lado positivo da RU.

Se não fossem estes compradores e investidores, portugueses e estrangeiros, que apostaram na RU, a cidade neste momento continuava degradada. Ainda para mais, nós temos imagens de filmes, em que as pessoas diziam que vinham a Lisboa, mas é muito triste ver os prédios todos degradados e nós temos imagens disso não há muito tempo, há 15 anos, aparecia na imprensa internacional, Lisboa com muitos edifícios degradados; hoje em dia, já é diferente, passamos na cidade e nas ruas vemos edifícios recuperados. É sempre uma mais valia para a cidade (entrevista nº 2).

A requalificação do espaço público e de edifícios emblemáticos, através de pequenas intervenções que permitem aumentar a qualidade de vida, e que surge associada às entrevistas, revela uma relação forte com a RU. Assim, é imperativo destacar o papel deste fator. Em Arroios, a melhoria do espaço público deu particular ênfase à questão da mobilidade, através do arranjo de passeios para criar zonas e mobilidade fluidas.

(...) estamos muito empenhados no espaço público, não falo das grandes obras, mas o que queremos fundamentalmente é potenciar a parte pedonal, nós temos um programa muito ambicioso de melhoria de acessibilidade pedonal (por ex. um programa já feito: escadinhos Liverpool 32min, Bairro das Colónias). Temos uma freguesia em que os passeios são muito maus e, portanto, temos tentado melhorar isso. Outra grande ambição é o Regueirão dos Anjos que é uma rua cheia de contrastes, uma das mais interessantes de Arroios, mas está completamente desqualificada e nós estamos agora num processo de estímulo aos residentes para se constituírem como uma associação de moradores, para fazer força para haver uma reabilitação daquela rua, mas não queríamos fazer uma intervenção de reabilitação como se fez noutras zonas da cidade: que é melhorar o espaço público e deixar tudo bonitinho, etc., queríamos fazer uma coisa mais orgânica, com as pessoas. Essa rua neste momento, tem muitos ‘sem abrigo’, mau cheiro, lixo, etc.; nós estamos agora com a higiene urbana muito forte lá. Estamos com as associações locais, com os moradores, e com a Câmara a tentar definir o ângulo de intervenção naquela rua, porque queríamos envolver os artistas urbanos, porque é uma zona onde até existe um ou outro atelier de artistas que eram de rua e que digamos “evoluíram” e, portanto, queremos envolver essas pessoas para fazer alguma coisa ali, na rua (entrevista nº 1).

Quando ganhei as eleições, foi uma das apostas: recuperar o espaço público, as ruas e os jardins. Os jardins: foi a partir da delegação de competências em março de 2014, nós tínhamos muitos jardins por recuperar, que começamos a recuperar e, ao mesmo tempo, começamos a criar a marca “Arroios”, pois era importante criar uma identidade da freguesia (resultado da união das três freguesias). E da nossa parte houve muita reabilitação de passeios, criação de zonas de mobilidade (entrevista nº 2).

A questão da reabilitação do espaço público é muito importante para dinamizar o resto. Por exemplo, no Largo do Intendente, se não se tivesse feito a intervenção (...) era difícil atrair pessoas. Quando fazemos reabilitação no espaço público, há quem seja muito crítico da aplicação dos fundos comunitários, por exemplo, nas parcerias para a regeneração urbana, havia muita intervenção no espaço público e há quem seja muito crítico e que ache que isto é só gastar dinheiro em candeeiros, jardins e mobiliário de jardins, etc., mas é importantíssimo, porque quando reabilitamos o espaço público, em áreas muito degradadas e, portanto, com pouca atratividade, gera-se ali uma oportunidade para os proprietários de edifícios fazerem uma reabilitação e atrair novas pessoas. Em Arroios, foram feitas algumas obras emblemáticas. Por exemplo, o Mercado de Arroios, os mercados perderam o interesse das pessoas (...), se formos lá um dia da semana à noite, está cheio de gente, pessoas de fora que vão jantar a restaurantes que aparecem em revistas e notícias e isto não é propriamente uma intervenção no espaço público, mas foi num equipamento público, e que gerou uma dinâmica enorme (entrevista nº 4).

Pensando no potencial da RU, é também importante identificar as suas limitações, neste sentido, para o caso mais genérico da cidade de Lisboa, principalmente em algumas áreas, é apontado o elevado preço dos imóveis degradados.

Se nós formos para o Chiado ainda comporta comprar acima de mercado, fazer a obra e vender porque é uma zona de elevada procura e tem notoriedade para se vender aquele preço de metro quadrado, mas se formos para outras zonas não, portanto este negócio deixou de ser atrativo. Porque o preço do produto já degradado é muito elevado. Há um imóvel ao pé do miradouro de Santa Catarina, que é apetecível, está tudo a cair, mas ainda assim vivem lá 3 ou 4 inquilinos e aquele prédio está à venda a um preço absurdo! Quem é que vai comprar aquele prédio, para reabilitar com uma obra a sério, para indemnizar os inquilinos que lá estão, e depois a que preços é que aquele produto fica no final? (entrevista nº 3).

Do ponto de vista de um investidor, em 2015 eu posso lhe dizer que estivemos de olho em alguns investimentos com um sócio nosso, também na zona de Arroios, mais perto da

Almirante Reis, ainda era possível de adquirir por cerca de 700 euros o metro quadrado, hoje em dia, não há nada a menos de 1500/1600 euros para desenvolvimento. Estamos a falar num espaço de 36 meses, o valor dobrou! (entrevista nº 5).

Do ponto de vista de um investidor em RU, em Arroios, a entrevista nº 5, permite perceber algumas particularidades relacionadas: i) com intenções de atividade que pelas lógicas de mercado se alteram e ajustam; ii) com forte aposta na reabilitação ligada ao turismo e habitação temporária ajustada ao segmento dos estudantes, isto, é alavancados no negócio “turístico-imobiliário”, cujo testemunho se expõe a seguir.

Em Arroios, temos um investimento, um imóvel, que tinha sido um investimento patrimonial em 1999, portanto, não está ao abrigo das mudanças recentes e, portanto, os incentivos que tivemos para investir foi numa lógica de desenvolvimento patrimonial, não foram necessariamente de resultantes de algum mecanismo que existe hoje. Foi porque acreditamos na regeneração daquela zona (área) da cidade, pese embora tenha demorado mais de 15 anos a acontecer (a regeneração naquela zona da cidade). Estamos a falar de 2014, foi quando começou a mexer mais a zona do Intendente, do ponto de vista de comércio, serviços e hotelaria.

Portanto, nós temos esse imóvel, há três anos atrás foi sujeito a uma obra estrutural de reabilitação. Estrutural! O edifício, além de devoluto há muitos anos, estava bastante deteriorado, portanto, acabámos por fazer um elevador, um reforço da caixa de escadas, usamos também uma técnica já um pouco antiga para fazer o reforço das paredes sem fazer o reforço através de ferro, com uma malha de galinheiro e um enchimento, o que permitiu quase ‘encamisar’ o edifício e dar-lhe uma nova força estrutural, e daí abrimos uma residência de estudantes, que tinha sido um projeto, nós tínhamos uma empresa chamada REBEL e usamos esse edifício como protótipo e o nosso objetivo era não só testar as dinâmicas de rendas do mercado, como também a resposta que um inquilino dá aos tipos de valor que podem ser praticados e que tipo de margens é que um negócio destes acaba por permitir, porque podemos prever o que as pessoas vão pedir, mas não conseguimos verdadeiramente antecipar o que é uma estrutura de custos; e depois percebemos que 40 quartos é um valor alto, mas que também não podia ser especulativo, porque não faz parte dos nossos princípios, não libertava margem na ótica de um investimento que justificasse ter um imóvel daqueles numa zona daquelas exclusivamente dedicado a estudantes.

E, portanto, a REBEL acaba por fazer um realinhamento estratégico da sua visão, que até então tinha sido identificar e adquirir com investidores uma série de edifícios daquela escala para ter

imoveis até 40/50 quartos, mas com uma plataforma total de 500 só em Arroios (...). Como o custo do metro quadrado em dois anos dobra, muito rapidamente fomos empurrados para fora do mercado deste tipo de produto porque se notou que o mercado estava interessado em investir em habitação. Portanto, reabilitação para habitação, ou seja, um produto residencial.

Nesse aspeto começamos a abrir os nossos horizontes e à procura de imóveis de outra dimensão e por isso é que adquirimos, este sim, também para a REBEL com outros investidores, um imóvel de 8 mil metros quadrados na zona da Estefânia, ao pé da Pascoal de Melo.

Portanto, o primeiro imóvel que falamos, (...) que é conhecido como “The Indy”, que é uma atividade da empresa The Independent Collective. No segundo imóvel (na Estefânia), a REBEL é promotora e sócia minoritária do ativo. Angariámos o imóvel, fizemos o estudo do impacto económico e análise de projeções de vendas, depois tivemos também um estudo de custo de investimento, etc., levantamos o capital todo: 66% nacional, 33% estrangeiro. E foi um edifício adquirido por 10.2 milhões de euros e que terá um investimento total na ordem dos 20.3 milhões de euros. Estas são as atividades que temos em Arroios.

Quer isto dizer que precisávamos de imóveis com maior dimensão, ou seja, percebemos que este edifício “The Indy” não tinha escala suficiente para ser operado como uma residência e, portanto, fomos à procura de imóveis maiores, que é o caso do da Estefânia, que será um “mix”, hotel e residência de estudantes. Já foi adquirido e está na fase final de contratos para depois finalizarmos o projeto de arquitetura e começar as obras dentro do primeiro semestre do ano que vem – é a nossa intenção.

Resta ainda destacar, por forma a concluir, o testemunho da entrevista nº 4, que destaca a importância dos 3 eixos em estudo na RU e que acrescenta ao argumento desta investigação, o papel das entidades públicas (a CML e a Junta de Freguesia de Arroios) e das suas estratégias de planeamento urbano e de ordenamento do território, enquanto fatores relevantes e impulsionadoras da RU, revelando que a tese da ‘máquina de crescimento’ só em sentido metafórico se pode aplicar:

(...) como vimos, a questão do espaço público é importante. A questão do turismo que é um fator externo, mas que aconteceu e que afetou toda a cidade de Lisboa, como apelativo para pessoas que querem residir e comprar casa, assim como as questões do AL. Tem também a análise os incentivos fiscais e financeiros, que faz todo o sentido. As questões legais, talvez a questão das rendas tenha tido mais impacto, não muito ainda, mas algum. Mas principalmente as questões fiscais. E as tais dinâmicas de mercado. No fundo é a intervenção pública, ação

publica, aquilo que diz a Junta de Freguesia de Arroios, os investimentos que fizeram, quer na regeneração do espaço público, quer na construção da marca, duma identidade da freguesia, no fundo são fatores de contexto. Portanto, é um conjunto de fatores, que contribuíram para dar uma imagem mais apelativa àquele local.

V. CONCLUSÃO

A RU é um tema incontornável nos países desenvolvidos, é um instrumento, ao mesmo tempo um novo paradigma de desenvolvimento urbano.

Sendo as cidades, cada vez mais, locais escolhidos pelas populações para habitar, trabalhar e recrear, como demonstram as crescentes taxas de urbanização em vários países do mundo, a par da necessidade de repensar os modelos dispersivos urbanos, sobretudo a partir da segunda metade do séc. XX, com grande tendência para a expansão urbana, e consequente esvaziamento dos centros urbanos, facilmente se percebe a importância de redirecionar a intervenção para os centros das cidades. Portanto, o que está em causa já não é medir a importância da RU, mas sim pensar os meios e formas em que esta acontece e aproveitar todas as potencialidades que esta tem para aumentar a qualidade de vida das comunidades conhecendo e evitando, também, alguns dos seus efeitos perversos.

A RU é um tema complexo na sua conceptualização, devido à evolução das teorias e das práticas relacionadas, e dependente de uma multiplicidade de fatores, entre os quais se destacam os legais, fiscais e as dinâmicas de mercado.

Em termos conceptuais, a RU, não sendo um conceito recente, sofreu uma enorme evolução relativamente aos seus objetivos, âmbito de atuação, métodos intervenientes e abordagens de intervenção. Esta evolução emerge de uma política atomizada de salvaguarda do património cultural, e rapidamente ultrapassa esse âmbito, em resposta aos novos desafios sociais, económicos, ambientais, culturais e de sustentabilidade (Paiva et al., 2006), para se tornar uma abordagem holística, integradora. Esta ampliação que a RU representa atualmente, desafia ao cruzamento de outras políticas, apelando a uma integração das mesmas.

Naturalmente, a acompanhar esta ampliação do seu significado, está a mudança das escalas de intervenção. Os primeiros passos que marcam uma postura interventiva em relação ao património existente, focam-se no monumento/edifício isolado, desligado da sua envolvente, para seguidamente, essa envolvente começar a fazer parte das intervenções e, mais tarde, a considerar-se a RU no conjunto do tecido urbano, através da introdução de conceitos mais abrangentes como o de património urbano.

Na Europa, a RU começou a desenrolar-se mais cedo que em Portugal e desenvolveu-se mais rapidamente, muito devido a acontecimentos como II Guerra Mundial, que obrigou a recuperação e reconstrução rápida das cidades europeias afetadas pela guerra, com vista a realojar as pessoas e a relançar as economias, situação que levou forçosamente ao desenvolvimento de operações de reconstrução e ações de renovação urbana, que dominaram as intervenções urbanísticas até aos anos 1970 (Brito-Henriques, 2003).

Em Portugal, o caminho da RU é um pouco mais tímido e apenas recentemente se expandiu. Com acontecimentos como a Revolução Liberal de 1820 e a extinção das Ordens Religiosas em 1834, também a implantação da República em 1910, e o regime político do Estado Novo, a RU deu os primeiros passos.

Seria apenas a partir dos anos 1960, na Europa, mas também em Portugal, que se consolidam os valores da conservação do património. E a escala urbana ganha relevância.

Ao nível da evolução conceptual e das escalas de intervenção, a RU tem recentemente revelado um avanço considerável.

Portanto, fruto de uma evolução e desenvolvimento associado a contextos complexos, tanto a nível teórico-ideológico e conceptual, como a nível das metodologias e intervenções no território, sem esquecer a própria evolução da escala de atuação (do monumento, à sua envolvente e finalmente ao tecido urbano), a RU revela um caminho de progressiva afirmação nas sociedades contemporâneas. Afirmação que é fruto de uma crescente consciencialização não apenas por parte dos técnicos, como os arquitetos e urbanistas, mas também dos políticos e da população em geral, e de outros atores empresariais que simultaneamente operam no espaço urbano. Também não se pode esquecer que esta evolução assinalável da RU extravasou os limites em que inicialmente operava, a reabilitação física dos edifícios, para passar a abranger e a atuar noutros domínios, com destaque para o social e ambiental, devido a problemas como o da emergência das preocupações com a qualidade de vida das populações urbanas. Aliás é pela complexidade de problemas como este que se assiste a uma consciencialização da multiplicidade de sectores neles envolvidos, problemas que despertam para uma visão mais ampla e abrangente do desenvolvimento, e cuja solução não se pode encontrar apenas na conservação do edificado ou aplicação de uma determinada política

urbana isolada, mas antes o resultado de uma cooperação e coordenação dos vários contributos que cada sector pode dar.

Em Portugal, a RU encontra-se muito relacionada com outros fatores, como é o caso do enquadramento legal, dos incentivos legais, fiscais e das dinâmicas de mercado. Do ponto de vista legal, importa perceber como a RU se enquadra na política de OT&U. Com a reforma da Lei de Bases em 2014, e do RJIGT em 2015, verifica-se que é dado um novo enquadramento à RU, pois alavanca-se a sua importância, no contexto nacional. Também os diplomas da RU, onde esta ganha um corpo legal próprio são reveladores do esforço legislativo neste sentido. Desde a criação do Regime Jurídico Excecional da RU em 2004, à criação do Regime Jurídico da RU, em 2009, e posteriormente, por vias da imposição do memorando da Troika, em 2012, A RU tem percorreu um caminho conturbado, e estas medidas legislativas foram sendo ajustadas e reajustadas, consoante a constatação das necessidades e da ineficácia dos diplomas antecedentes.

A Lei das Rendas, dominada pela falta de liberdade contratual do senhorio e pelo congelamento das mesmas, são razões apontadas como fundamentais para explicar a degradação do património urbano, fenómeno que se prolongou durante décadas em Portugal. Contou com alguns avanços legislativos, mas cujos resultados pouco se manifestaram. Pois tanto Regime de Arrendamento Urbano (RAU), como mais tarde, o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), não conseguiram dinamizar o mercado de arrendamento nem resolver o envelhecimento e degradação do parque habitacional.

Por imposição do Memorando, foi exigida a alteração ao regime do arrendamento urbano, surgindo a Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, cujas principais alterações em relação aos contratos de arrendamento para habitação foram cruciais para explicar parte do boom da RU, apresentando três importantes linhas de intervenção, relativas a: *duração dos contratos* - estes podem ser mais curtos e não estão sujeitos a prazos mínimos; *cumprimento da obrigação de pagamento de renda* - quando o arrendatário se encontra em incumprimento de pagamento (após dois meses de não pagamento de renda), esta lei permite uma rápida cessação do contrato e consequente desocupação do locado; e *promoção da reabilitação do edificado português* - aqui é possível denunciar o contrato de arrendamento celebrado por duração indeterminada, quando o senhorio pretenda proceder à demolição ou realização de

obra de remodelação ou restauro profundos, que impliquem a desocupação do locado (Proposta de Lei nº 38/XII).

Se houve mudanças nos diplomas legais que permitiram a dinamização da RU, também do ponto de vista fiscal, o Estado criou incentivos que visam chamar à atenção dos privados para a RU. Para a reabilitação e aquisição de prédios urbanos para reabilitação, estão previstas isenções de IMI e IMT.

São também disponibilizados programas de financiamento para a RU, decorrentes da Estratégia da Nova Geração de Políticas de Habitação (RCM n.º 50-A/2018, de 2 de maio), para colmatar os problemas que os promotores da reabilitação ainda se deparam com dificuldades no financiamento das suas operações junto da banca. Estes programas são variados e apresentam-se como respostas aos problemas do edificado, expondo um vasto leque de temáticas, desde o arrendamento, a revitalização de áreas urbanas, os programas com uma vertente social e ambiental/energética.

As alterações legais e os incentivos fiscais estimularam o sector privado. Mas ainda assim não se pode descurar o peso e importância das próprias dinâmicas de mercado. Este fator, apresenta-se como o eixo mais complexo, na medida em que envolve uma série de variáveis que se interligam e que nem sempre se encontram e se apreendem com facilidade. São dinâmicas que contribuem inegavelmente para a RU. Desde o incremento do turismo e do comércio, o destaque do alojamento local, o aumento do interesse e do investimento estrangeiro, a dinamização do mercado imobiliário, orientado para a habitação, são lógicas que estão intrinsecamente relacionadas, e que estão a produzir efeitos em Portugal, e em cidades como Lisboa que, inegavelmente contribuem para a reabilitação urbana e para a dinamização de ações de investidores nas cidades – todavia existem efeitos “colaterais” que é necessário corrigir.

O turismo aliado ao imobiliário, tem sido um dos principais “combustíveis” da recuperação económica das cidades portuguesas e o imobiliário passou a ser um atrativo para investidores (nacionais e estrangeiros) que apostaram na RU em Portugal. Em resultado, muitos residentes e proprietários e pequenas atividades económicas tradicionais se viram sem capacidade para entrar na RU em paridade com empresas que atuam no setor.

Em Lisboa, a RU tem apresentado uma dinâmica muito forte e crescente. Por exemplo, segundo dados da Confidencial Imobiliário, o investimento na cidade de Lisboa, no primeiro semestre de 2014, dirigiu-se sobretudo para obras de reabilitação urbana, os fogos com licença emitida correspondiam a 43% construção nova, e 57% a obras de reabilitação.

A freguesia de Arroios apresenta um parque habitacional que conta com 3 320 edifícios clássicos, segundo os Censos de 2011. A maior parte destes (quase 90%) foi construída até aos anos 1970 e naturalmente necessita de intervenção. As atuais dinâmicas de RU em Arroios, são visíveis no terreno, e em termos de processos entrados na CML, verifica-se uma evolução ascendente, sobretudo entre 2010 até 2016, com algumas variações pouco significativas; já as obras de construção nova, têm pouca expressão quando comparadas com as de reabilitação.

Os entrevistados, através de um valioso testemunho sobre estas dinâmicas, apresentam perspetivas que vão ao encontro dos três fatores em estudo, no entanto, estes não são únicos apontados como dinamizadores da RU. A questão do espaço público, segundo alguns testemunhos, revelou-se um dado extremamente importante, enfatizando o papel da ação pública e atuação do Estado em Portugal.

Dos instrumentos legais, fiscais e das dinâmicas de mercado em Arroios, o último, parece ser o que tem um papel mais ativo nas lógicas de reabilitação urbana. A natureza jurídico-fiscal dos outros dois eixos, coloca-os naturalmente enquanto fatores impulsionadores, mas com um papel menos visível.

Existem outros fatores importantes para compreender e contextualizar a RU, como as questões sociais, ambientais e culturais, mas que aqui não foram abordados em profundidade. A seleção dos três fatores/eixos foi uma aposta e, portanto, revela uma perspetiva e uma forma específica de olhar para este fenómeno.

Por fim, e voltando ao início deste estudo, argumentou-se acerca da cidade equacionada enquanto *máquina de crescimento urbano*. Parece haver agora indícios para afirmar que só é possível entender a *growth machine* de Molotch em sentido metafórico, não só que os atores na cidade operam de forma a que a tornem um objeto de *commodification* (no sentido que lhe deu Harvey) e assim a transformam numa “máquina de crescimento”, mas também que a reabilitação urbana se assume como o motor desta máquina. Todavia, no contexto nacional,

a “máquina de crescimento urbano” só é viável se: i) tiver incentivos financeiros/fiscais e um enquadramento legal favorável; ii) cresce com interessados com poder de negociação e capacidade financeira; iii) só cresce efetivamente se o setor público (ex., o Turismo de Portugal, a Câmara Municipal de Lisboa, a Junta de Freguesia de Arroios) tiver instrumentos de planeamento estratégico que o alavanque e que criem imagens, ambientes e atmosferas de espaços públicos suficientemente apelativos e valorizadores da qualidade de vida.

É inegável o envolvimento do sector privado, visto que este congrega atores e meios com capacidade financeira para o fazer, depois de vários anos para se comprovar que o Estado sozinho, não conseguia assegurar uma política efetiva de RU, pela ausência de instrumentos de política pública adequado. Portanto, este envolvimento do sector privado, sendo necessário, não pode deixar de ser indicador de uma crescente *empresarialização* da cidade, neste caso de Lisboa. Este envolvimento preferencial do sector privado, foi evidente ao longo do desenvolvimento do eixo legal, fiscal e das dinâmicas de mercado. Todavia, fica claro que a “máquina de crescimento” não gera apenas efeitos positivos, ela também provoca efeitos “colaterais”, negativos (conduz a despejos, debilita os atores económicos mais fracos, gera desigualdades).

Apontam-se, por fim, as debilidades deste estudo. Em primeiro lugar, houve uma consciência de que a análise dos três eixos em estudo (e depois a ligação com a RU), era uma análise demasiado extensa para uma dissertação de mestrado, pelo que houve permanentemente uma “luta” entre incluir e excluir certos pontos. Na verdade, houve tendência, por vezes, de ir desviando a análise dos contornos e até do próprio tema. Em segundo lugar, talvez a maior fragilidade desta investigação, aponta-se a metodologia desenhada inicialmente, de focar as entrevistas mais do ponto de vista do sector privado, ou seja, de pessoas ou entidades que tivessem investido em RU, em Arroios e dos grupos de intermediação e, neste sentido, conhecer de uma forma mais profunda as suas motivações, o que as levou a apostar neste negócio e naturalmente perceber a ligação dessas motivações com os três fatores/eixos em estudo. Em terceiro lugar, dado o contexto Europeu e nacional, e relacionado com a teoria da *máquina de crescimento urbano*, teria sido importante conseguir mais “evidências”, possivelmente através do apuramento das coligações de poder, em Lisboa e se possível em Arroios, no caso, as conclusões que se podem tirar são apenas *metafóricas*, na perspetiva de Rodgers (2009).

Tendo em conta as limitações de tempo e as sérias dificuldades na recolha de alguma informação crucial, para robustecer os argumentos desta investigação (nem sempre as agendas políticas são transparentes), deixam-se algumas notas para desenvolvimentos futuros, ou seja, aquilo que ainda se gostaria de ter pesquisado e que não foi possível: pensar noutra metodologia para a parte prática, outra forma de confirmar a teoria; escolher outra área de estudo, também para poder estabelecer comparações; e finalmente, conseguir os conhecimentos e contactos certos para entrevistar os grandes investidores, e decisores ao mais alto nível político e empresários.

Uma nota para finalizar. Espera-se que apesar de todas as fragilidades conhecidas, as conclusões deste trabalho possam servir futuras investigações sobre o tema.

VI. BIBLIOGRAFIA

- Adair, A., Berry, J., & McGreal, S. (2003). Financing property's contribution to regeneration. *Urban Studies*, 40(5–6), 1065–1080. <https://doi.org/10.1080/0042098032000074326>
- Adair, A., Berry, J., McGreal, S., Deddis, B., & Hirst, S. (2000). The financing of urban regeneration. *Land Use Policy*, 17(2), 147–156. [https://doi.org/10.1016/S0264-8377\(00\)00004-1](https://doi.org/10.1016/S0264-8377(00)00004-1)
- Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N., Munjoma, T., & Abid, M. (2000). Mind the gap! Taxes, subsidies and the behaviour of brownfield owners. *Land Use Policy*, 15, 135–145. [https://doi.org/10.1016/S0264-8377\(00\)00003-X](https://doi.org/10.1016/S0264-8377(00)00003-X)
- Aguiar, J. (2002). *Cor e Cidade Histórica: Estudos Cromáticos e Conservação do Património* (1º Edição). Porto: FUAP Publicações.
- Alves, C. (2016). *Reabilitação Urbana: uma prática (de)corrente. O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a sua aplicação – da instrumentação à intervenção*. Universidade da Beira Interior.
- Assembleia da República. (2017). Separação do estado das igrejas (1911). Retrieved November 29, 2017, from <http://app.parlamento.pt/comunicar/Artigo.aspx?ID=974>
- Barbosa, C. (2007). *Segunda Residência: Diversidade, Funcionalidade e o Ordenamento do Território. Caso de Estudo: Freguesia do Castelo - Sesimbra*. Universidade de Lisboa.
- Brenner, N., Marcuse, P., & Mayer, M. (2012). *Cities For People, Not For Profit: Critical Urban Theory And The Right To The City*. (N. Brenner, P. Marcuse, & M. Mayer, Eds.). Routledge.
- Brito-Henriques, E. (2003). *Cultura E Território, Das Políticas Às Intervenções: Estudo Geográfico Do Património Histórico-Arquitectónico e da Sua Salvaguarda*. Universidade de Lisboa.
- Cabral, S. R. (2013). *Instrumentos de reabilitação urbana: as Sociedades de Reabilitação Urbana*. Técnico Lisboa.
- Câmara Municipal de Lisboa. (2011). *Estratégia de Reabilitação de Lisboa 2011-2024*. Lisboa.
- Câmara Municipal de Lisboa. (2012). *Plano Diretor Municipal de Lisboa*. Lisboa.
- Câmara Municipal de Lisboa/ Direção Municipal de Urbanismo/ Divisão de Monitorização/ Centro de Informação Urbana de Lisboa (2018) - Alvarás para Obras de Edificação e Demolição, de 2006 a 2016. [Formato *Shapefile*]. (CML/DMU/DU/CIUL, Ed.) Lisboa: GISLisboa, 2018, atualizado a 01/06/2018. [Consultado a 18/06/2018]. Disponível em <http://geodados.cm-lisboa.pt/datasets/alvar%C3%A1s-para-obras-de-edifica%C3%A7%C3%A3o-e-demoli%C3%A7%C3%A3o>
- Carvalho, J. (2013). Ordenamento do território e política de habitação: Que caminhos para Portugal? *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 32(1), 79–85.
- Carvalho, J., & Oliveira, F. P. (2015). Classificação e reclassificação do solo urbano no novo quadro legal. In *Encontro AD URBEM 2015* (Vol. n.º 80, p. 19 a 36). Ad Urbem.

- Casellas, A. (2016). Urban development , power coalitions and citizens participation in barcelona: a narrative from a critical geography. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, (70), 457–462.
- CCDR LVT. (2016). *Infodata LVT 9: A reabilitação urbana na RLVT*. Retrieved from <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/infodata-lvt-9---a-reabilitacao-urbana-na-rlvt/9142.htm>
- CET/ISCTE, Guerra, I., Pereira, S. M., Fernandes, M., Botelho, P., Marques, P., ... Gorito, P. (2008). *Contributos para o Plano Estratégico De Habitação 2008-2013: Relatório 2 - Políticas de habitação*.
- Confidencial Imobiliário (2014). Edições: maio e setembro.
- Confidencial Imobiliário (2015). Edições: janeiro e outubro.
- Confidencial Imobiliário (2016). Edições: janeiro e maio .
- Confidencial Imobiliário (2017). Edições: janeiro.
- Cox, K. R. (2017). Revisiting ‘the city as a growth machine.’ *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10(3), 391–405. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx011>
- Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de outubro. Diário da República n.º 238/1990, 1º Suplemento, Série I de 1990-10-15. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Decreto-Lei 257/95, de 30 de setembro. Diário da República n.º 227/1995, Série I-A de 1995-09-30. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Decreto-lei nº 238/98 de 1 de agosto. Diário da República nº 176/98 – I Série A. Lisboa: Ministério do Ambiente
- Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro. Diário da República n.º 222/1999, Série I-A de 1999-09-22. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território
- Decreto-Lei 104/2004, de 7 de maio. Diário da República n.º 107/2004, Série I-A de 2004-05-07. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação
- Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio. Diário da República n.º 104/2009, Série I de 2009-05-29. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
- Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro. Diário da República n.º 206/2009, Série I de 2009-10-23. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
- Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Diário da República n.º 93/2015, Série I de 2015-05-14. Lisboa: Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia
- Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto. Diário da República n.º 161/2015, Série I de 2015-08-19. Lisboa: Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia

- DGT. (2007). POLIS XXI - A Política de Cidades 2007-2013. Retrieved from http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/cidades/polis_xxi/
- DGT. (2014). Reforma do quadro legal OT&U. Retrieved from http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/projetos_em_curso/reforma_do_quadro_legal_ot_u/
- Dias, Orane (2017). *Análise de uma Medida de Política: O Regime Jurídico de Reabilitação Urbana – DL n° 307/2009* - Trabalho apresentado na disciplina de Políticas Públicas e Ordenamento do Território, do mestrado de Gestão do Território e Urbanismo, ano letivo 2016/2017, no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa. Não publicado
- Estevens, A. I. R. P. (2006). *A reabilitação urbana de frentes de água: o núcleo antigo da Vila da Trafaria*. Universidade de Lisboa.
- Fadigas, L. (2015). *Urbanismo e Território: as Políticas Públicas*. (M. Robalo, Ed.) (1ª Edição). Lisboa: Edições Sílabo.
- Farahani, A. (2017). Urban Growth Machine. In B. S. Turner (Ed.), *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Social Theory*. John Wiley & Sons, Logan Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781118430873.est0545>
- Ferrão, J. (2003). Dinâmicas Territoriais e Trajectórias de Desenvolvimento: Portugal 1991-2001. *Revista de Estudos Demográficos*, 34, 17–25.
- Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gaspar, J. (2005). Cidade e urbanização no virar do milénio. León: Universidad.
- Gaspar, J., Simões, J. M., & Barroso, S. (2006). Reabilitação Urbana: centros históricos, áreas de génese ilegal e realojamento. In *Geografia de Portugal: Planeamento e ordenamento do território (vol. 4)* (pp. 385–421). Circulo de Leitores e Autores.
- Gotham, K. F. (2000). Growth Machine Up-Links: Urban Renewal and the Rise and Fall of a Pro-Growth Coalition in a U.S. City. *Critical Sociology*, 26(3), 268–300.
- Grooms, W., & Boamah, E. F. (2018). Toward a Political Urban Planning : Learning from Growth Machine and Advocacy Planning to “ Plannitize ” Urban Politics. *Planning Theory*, 17(2), 213– 233. <https://doi.org/10.1177/1473095217690934>
- Harvey, D. (1976). Labor, Capital, and Class Struggle around the Built Environment in Advanced Capitalist Societies. *Politics & Society*, 6(3), 265–295.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler*, 71(1), 3–17.
- Imobiliário - Suplemento Comercial. (2017). *Público*, 29 novembro(10.086).
- Imobiliário - Suplemento Comercial. (2017). *Jornal Público*, (10 de janeiro).
- INE. (2011). Censos 2011. Retrieved from http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao

- INE. (2018). *Estatísticas da construção e habitação 2017*. Lisboa.
- Jacobs, J. (1984). *Cities and the wealth of nations: principles of economic life*. Random House.
- Jessop, B., & Sum, N. (2000). An Entrepreneurial City in Action: Hong Kong's Emerging Strategies in and for (Inter)Urban Competition. *Urban Studies*, 37(12), 2287–2313. <https://doi.org/10.1080/0042098002>
- Klosterman, R. E. (1985). Arguments for and against Planning. *The Town Planning Review*, 56(1), 5–20.
- Krähmer, K. (2017). *Gentrification without gentrifiers? Tourism and Real Estate Investment in Lisbon*. Politecnico di Torino.
- Lees, L. (2008). Gentrification and social mixing: Towards an inclusive urban renaissance? *Urban Studies*, 45(12), 2449–2470. <https://doi.org/10.1177/0042098008097099>
- Lei n.º 48/98, de 11 de agosto. Diário da República n.º 184/1998, Série I-A de 1998-08-11. Lisboa: Assembleia da República
- Lei nº 6/2006, de 27 de fevereiro. Diário da República n.º 41/2006, Série I-A de 2006-02-27. Lisboa: Assembleia da República
- Lei nº 58/2007, de 4 de setembro. Diário da República n.º 170/2007, Série I de 2007-09-04. Lisboa: Assembleia da República
- Lei nº 32/2012, de 14 de agosto. Diário da República n.º 157/2012, Série I de 2012-08-14. Lisboa: Assembleia da República
- Lei nº 31/2014 de 30 de maio. Diário da República n.º 104/2014, Série I de 2014-05-30. Lisboa: Assembleia da República
- Lima, L. (2017a). Imobiliário - Suplemento Comercial. *Público*, 25 outubro(10.051).
- Lima, L. (2017b). Imobiliário - Suplemento Comercial. *Público*, 20 dezembro(10.107).
- Lima, L. (2017c). Imobiliário - Suplemento Comercial. *Público*, 22 novembro(10.079).
- LeSalle, J. L. (2014). 2013 marcado pelo regresso dos investidores internacionais. *Confidencial Imobiliário*, Janeiro, 15–17.
- Logan, J., & Molotch, H. (1987). *Urban Fortunes: Toward a Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Madden, D., & Marcuse, P. (2016). *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*. London: Verso.
- MAOTE. (2013). Proposta de Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo: porquê uma nova Lei ?
- Mendes, L. (2014). Gentrificação e políticas de reabilitação urbana em Portugal : uma análise crítica à luz da tese rent gap de Neil Smith Introdução. *Cadernos Metrópole*, 16(32), 487–511.
- Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine : Toward a Political Economy of Place.

- American Journal of Sociology*, 82(2), 309–332.
- Nascimento, E. J. P. do. (2008). *O papel das políticas de requalificação urbana e ambiental: o caso do programa POLIS em Bragança, Chaves e Viana do Castelo*. Universidade de Lisboa.
- Noronha, F. (2014). Reabilitação urbana: benefícios fiscais e incentivos financeiros. *Confidencial Imobiliário*, Fevereiro, 30–32.
- Oliveira, F. P., Lopes, D., & Alves, C. (2011). *Regime Jurídico Da Reabilitação Urbana*. Almedina.
- ONU. (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision - Highlights. Retrieved from <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>
- Orueta, F. D. (2010). Regímenes urbanos y movimiento ciudadano en valencia. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 9(9), 275–294.
- Paiva, J. V., Aguiar, J., & Pinho, A. (coord. -. (2006). *Guia Técnico de Reabilitação Habitacional*. (Instituto Nacional de Habitação e Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Ed.) (1ª edição.). Lisboa.
- Pinho, A. (2009). *Conceitos e políticas europeias de reabilitação urbana: análise da experiência portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais*. Universidade Técnica de Lisboa. Retrieved from <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/1439>
- Queirós, M., & Vale, M. (2005). Ambiente Urbano E Intervenção Pública: O Programa Polis. In *X Colóquio Ibérico de Geografia*. Évora.
- Queirós, M. (2009). As apostas do PNPOT: valorização e utilização sustentável dos recursos naturais, paisagísticos e culturais, e minimização dos riscos. In *O PNPOT e os Novos Desafios do Ordenamento do Território* (pp. 59–82). Coimbra: Almedina.
- Reis, M. C. (2018). Imobiliário - Suplemento Comercial. *Público*, 17 janeiro(10.133).
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio. Diário da República n.º 84/2018, 1º Suplemento, Série I de 2018-05-02. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros
- Ribeiro, R. (2005). *Instrumentos Fiscais e Reabilitação Urbana*. Universidade do Porto.
- Rodgers, S. (2009). Urban Geography: Urban Growth Machine. In R. Kitchin, N. Thrift, & L. Lees (Eds.), *International encyclopedia of human geography* (pp. 1–21). United Kingdom: Oxford: Elsevier.
- Salgueiro, T. B. (2005). Cidade e Sistema Urbano. In C. A. Medeiros, T. B. Salgueiro, & J. Ferrão (Eds.), *Geografia de Portugal: sociedade, paisagens e cidades (vol. 2)* (p. 419). Circulo de Leitores.
- Scott, A. J., & Storper, M. (2014). The Nature of Cities: The Scope and Limits of Urban Theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1–16. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12134>
- Silva, J. M. da. (2013). *Discussão Parlamentar sobre a Proposta de Lei n.º 183/XII, a 29*

novembro de 2013. Lisboa: Assembleia da República.

Silva, M. (2014). *O Regime Transitório da Nova Lei do O Regime Transitório da Nova Lei do Arrendamento Urbano*. Universidade de Coimbra.

Troika, & Governo Português. (2011). *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*. Retrieved from http://www.amrconsult.com/wp-content/uploads/2011/05/MemorandoEntendimento_PT.pdf

Zbyszewsky, J. P. (2010). *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana : Legislação Complementar: Anotado e Comentado*. Quid Juris.